



# Zugänglichkeit des öffentlichen Personennahverkehrs von Lyon und Stuttgart – Ein Balanceakt zwischen gesellschaftlichen Forderungen, Bereitschaft von politischer Seite, technischen Auflagen und lokaler Kultur



# SYNTHESE

## Hintergrund und Kontext der Untersuchung

Im Rahmen der Ausschreibung von 2003 zu dem Thema „Pour des déplacements accessibles à tous et conçus pour tous“ (Auslegung der Verkehrsmittel für eine allgemeine Zugänglichkeit) des Forschungsprogramms Predit GO 10 (Fahrzeuge und Infrastrukturen: Integrierte Entwicklung) zielt dieses Forschungsprojekt von Inrets auf die Analyse und das Verständnis des Mobilitätsproblems ab, um die Zugangsbedingungen zu den öffentlichen Verkehrsmitteln für die Beförderung von Behinderten und Personen mit eingeschränkter Mobilität zu verbessern. Diese Studie untergliedert sich in mehrere Komponenten: Analyse des gesellschaftlichen, organisationstechnischen, juristischen und wirtschaftlichen Hintergrunds, Analyse der realen Beförderungsmöglichkeiten für mobilitätsbehinderte Personen sowie ihrer Verkehrsgewohnheiten, Entwicklung von Bewertungsmethoden, Begleitung bei der Entwicklung technologischer Lösungen zum Abbau von Barrieren.

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieses Forschungsprojekts war bereits ein entsprechender Gesetzesentwurf (das Gesetz wurde am 11. Februar 2005 erlassen) im Gespräch, der die Teilhabe von mobilitätsbehinderten Personen am gesellschaftlichen Leben fördern sollte, u .a. durch Änderung der Beförderungsmöglichkeiten. Zwar war schon mehrfach Bilanz über die Zugänglichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel für mobilitätsbehinderte Menschen gezogen worden, die Ergebnisse fielen aber insgesamt zwiespältig aus: Auch wenn seit dem Behindertengesetz von 1975, das allen Verkehrsteilnehmern einen Anspruch auf die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel zuerkennt, sicherlich Fortschritte erzielt wurden, so blieben dennoch viele Baustellen.

Daher haben wir beschlossen, die Gunst der Stunde zu nutzen, da sich endlich mit einer Verschärfung der Auflagen für die öffentlichen Nahverkehrsmittel wichtige Veränderungen ankündigten, damit diese von allen französischen Bürgern – unabhängig von ihren körperlichen Fähigkeiten oder Beeinträchtigungen - genutzt werden können, um den Kontext für dieses neue Gesetz zu verstehen und die Voraussetzungen für eine effiziente Umsetzung aufzudecken.

## Problematik und Vorgehensweise

Ziel dieser Untersuchung war eine Analyse, wie die Behindertenzugänglichkeit bei der Planung der öffentlichen Verkehrsmittel einbezogen wurde, sowie die Hinterleuchtung der sozialen, administrativen und technischen Mechanismen, welche die Zugänglichkeit zu den Verkehrsmitteln einer Stadt - in ihrer Gesamtheit betrachtet - fördern bzw. bremsen. Somit konzentrierte sich unsere Untersuchung auf die öffentlichen Verkehrsmittel und Anschlüsse zur Nutzung verschiedener öffentlicher Verkehrsmittel nacheinander. Zur Bestimmung der Besonderheiten bei den landesüblichen Praktiken und Enthüllung kultureller Eigenheiten wurden für diese Analyse zwei Beispiele aus verschiedenen Ländern herangezogen: zum einen Frankreich (Lyon) und zum anderen Deutschland (Stuttgart). Die Gegenüberstellung von einer französischen und einer deutschen Stadt bot Gelegenheit, die Umsetzung

der diesbezüglichen Landespolitik zu untersuchen, die zwar in beiden Ländern auf dasselbe Ziel ausgerichtet ist, aber mit unterschiedlichen Mitteln erfolgt. Zudem sagt die Zugänglichkeit der Verkehrsmittel in den beiden Städten Lyon und Stuttgart etwas über die Leistungen und die Effizienz der bestehenden Einrichtungen für Menschen mit eingeschränkter Mobilität auf Landesebene aus. Bei Frankreich und Deutschland handelt es sich aufgrund der hohen Vielfalt an technischen Lösungen um zwei besonders interessante Studienobjekte. Die beiden Ballungsgebiete Stuttgart und Lyon zeichnen sich außerdem durch ihre Dynamik in Bezug auf die Verkehrsnetze sowie durch die Umsetzung von besonders innovativen Lösungen aus.

Die Informationszusammenführung bei unserer Untersuchung erfolgte in den beiden Ländern auf unterschiedliche Weise. So stützten wir uns einerseits auf das Regelwerk auf kommunaler und Landesebene sowie bestimmte Verwaltungsdokumente der betroffenen Kommunen und andererseits auf in dem Bereich bereits durchgeführte Studien. Auch mündliche Quellen wurden herangezogen und teilgelenkte Gespräche mit den wichtigsten lokalen Akteuren geführt. Aufgrund des problemlosen Zugangs konnten die zuständigen Personen in Lyon einzeln angetroffen und befragt werden. Bei der Befragung in Stuttgart hingegen war es einfacher, gemeinsame Treffen mit den verschiedenen Beteiligten anzuberaumen – diese Gespräche wurden anschließend per Mail fortgeführt. Als dritter Stützpfiler diente die direkte Beobachtung vor Ort: Bei Ortsterminen wurden die Zugänglichkeit zu den beiden Nahverkehrsnetzen sowie die Einrichtungen, die den Zugang für Behinderte möglich machen, in Augenschein genommen. In Stuttgart boten diese Besuche vor Ort Gelegenheit, ganz zwanglos mit Fahrern und anderen Beschäftigten der Verkehrsbetriebe zu sprechen und auf diese Weise Informationen über ihre Kenntnisse im Umgang mit behinderten Personen sowie über die Verankerung einer behindertengerechten Politik in ihrem Berufsalltag zu erhalten.

## **Ergebnisse: Zugänglichkeit, ein Problem mit vielschichtigen Auflagen und Anforderungen**

Aus den Beobachtungen und Analysen geht hervor, dass sowohl in Lyon wie auch in Stuttgart der Bedarf an behindertengerechten Einrichtungen in die neuen Projekte für die öffentlichen Verkehrsmittel einbezogen wurde. Außerdem werden bestehende Infrastrukturen umgebaut. Die „Zugänglichkeit für Behinderte zu öffentlichen Verkehrsmitteln“ ist inzwischen auf der Tagesordnung der Lyoner und Stuttgarter Verkehrsträger festgeschrieben.

Die Untersuchung der Situation in Lyon und Stuttgart brachte Unterschiede zwischen den beiden Verkehrsnetzen ans Tageslicht, enthüllte aber ebenfalls interessante Gemeinsamkeiten. Die Unterschiede beruhen auf rechtlich, kulturell, sozial, technisch und auch manchmal historisch anders gelagerten Faktoren. Im Rahmen dieser Synthese möchten wir kurz auf die Kernaspekte eingehen, die im Hauptbericht detailliert ausgeführt sind. Bei diesen Faktoren handelt es sich im Wesentlichen um:

- *Zugänglichkeit der Haltestellen und spurgebundenen Systeme* – Aufgrund der gut ausgebauten Linien mit spurgebunden Systemen des öffentlichen Verkehrsnetzes hat sich die AOT von Stuttgart besonders um die Ausrüstung der

Stadtbahnhaltestellen (164 von 177 Haltestellen sind behindertengerecht) bemüht. Zudem wurden die Abstände zwischen Bahn und Bahnsteig reduziert, um Menschen im Rollstuhl den Einstieg zu erleichtern... dies gelang aber nicht vollständig in jedem Fall. Lyon verfügt über ein Metronetz, bei dem die Haltestellen praktisch alle behindertengerecht gestaltet sind – auch hier verbleiben 3 Linien, bei denen die Abstandsprobleme zwischen Bahn und Bahnsteig noch nicht gelöst werden konnten.

- *Bodenmarkierungen für Blinde oder Sehbehinderte* – In Lyon werden Bodenmarkierungen gemäß AFNOR P98-351 eingesetzt, die auf Gefahrenzonen aufmerksam machen sollen (Bahnsteigkante, Kreuzung). In Stuttgart dienen diese fühlbaren Bande neben der Sicherheit auch noch der Orientierung. In diesem öffentlichen Verkehrsnetz sind Markierungen mit unterschiedlichsten Bodenprofilen zu finden, da beim sukzessiven Ausbau der Stadtbahnhaltestellen versuchsweise verschiedene Markierungsprofile verwendet wurden. Dieses Beispiel demonstriert die administrativen Unterschiede der beiden Länder: in einem dezentralisierten Staat (Frankreich) warten die Kommunen vor der Umsetzung meist eine zentrale Landesentscheidung ab, während in einem Bundesstaat (Deutschland) jede Kommune eine eigene Lösung findet und diese umsetzt.
- *Einstiegshilfen bei den Stadtbussen* – In Lyon sind diese Rampen elektrisch ausfahrbar und werden vom Busfahrer gesteuert. In Stuttgart hingegen handelt es sich um manuelle Rampen, die theoretisch vom Busfahrer herausgezogen werden müssten. Meist aber erfolgt dies vom Begleiter des Rollstuhlfahrers oder einem Fahrgast. Hier wird ein weiterer Unterschied deutlich: Im ersten Fall untersteht die Zugänglichkeit für Rollstuhlfahrer ausschließlich dem Verkehrsbetrieb. Im zweiten Fall wird die Gesellschaft miteinbezogen: Die Verantwortlichkeit für den Zugang des Rollstuhlfahrers teilen sich der Verkehrsbetrieb und die Gesellschaft in Form der Fahrgäste.
- *Die Entscheidung für Stadtbahnen mit hohem Boden bei erhöhten Bahnsteigen (900 mm) in Stuttgart gegenüber Strassenbahnen mit abgesenkten Böden bei niedrigen Bahnsteigen in Lyon* – Diese Wahl lässt sich durch verschiedene unterschwellige und miteinander verwobene Faktoren erklären: da wären zunächst pragmatische Gründe (Reduzierung des Spalts und Erleichterung des Ein- und Ausstiegs ohne neue, betriebs- und wartungstechnisch komplizierte Wagen kaufen zu müssen), aber auch politische Entscheidungen zur Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel gegenüber den privaten Pkws, zur Erhaltung der Straßenbahnlinien in den deutschen Städten nach dem 2. Weltkrieg und zur Betonung einer bewussten Städteplanung spielen eine Rolle. Eine derartige Infrastruktur heutzutage neu zu errichten wäre sehr schwierig, selbst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass im Stadtzentrum die Stadtbahn ja zum Teil unterirdisch fährt.
- *Optimierung der Anschlüsse zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln* – Dieser starke Trend in Deutschland tritt in Stuttgart massiv zutage und ermöglicht eine beträchtliche Reduzierung der Wegstrecken. Mobilitätsbehinderten Menschen ist dieser Aspekt besonders wichtig.

- *Einbezug und Zersplitterung der Behindertenverbände* – Anhand der Untersuchung der Situation in Lyon und Stuttgart lässt sich weder bestätigen noch entkräften, dass die Zersplitterung der Behindertenverbände ein Hindernis für eine starke Gesellschaftspolitik bildet. In beiden Städten existieren kollektive Interessenvertretungen, es wurde aber nicht systematisch eine gemeinsame Politik zwischen diesen Verbänden und der öffentlichen Hand bzw. dem Verkehrsverbund ausgearbeitet. Sobald nämlich eine technische Vorrichtung sich speziell oder ausschließlich auf eine bestimmte Art der Behinderung bezieht, wendet sich die verkehrstechnisch zuständige Instanz gewöhnlich direkt an die betroffenen Behindertenverbände.

Aber auch die Auswirkungen der auf Bundesebene eingeleiteten Initiativen sind nicht zu vernachlässigen. So werden seit 1991 Projekte, die den Mobilitätsaspekt einbeziehen, in Deutschland vom Bund subventioniert. Diese Maßnahme zeigte bei den verschiedenen lokalen Akteuren entsprechende Wirkung. In Frankreich begann diese Förderaktion 2001 und galt zunächst für die öffentlichen Verkehrsmittel mit eigener Fahrspur bzw. Gleiskörper. Mit dem Gesetz vom 11. Februar 2005 wurde sie auf alle Projekte ausgeweitet. Die Effizienz dieser Maßnahme hängt von der Höhe der Subventionen ab – bei Wegfall einer staatlichen Unterstützung entfällt auch die Wirkung.

Die Analyse der Zugänglichkeitspolitik für öffentliche Verkehrsmittel in Lyon und Stuttgart belegt, dass ein neues Gesetz eine starke Strukturierung des Serviceangebots bei den Verkehrsmitteln sowie der Vertretung der Akteure zur Folge haben kann. Ein spezielles Beförderungsangebot für Behinderte als Serviceleistung der öffentlichen Verkehrsbetriebe ist bislang nur in Frankreich vorhanden. Durch das Gesetz Nr. 75-534 vom 30. Juni 1975 und den zugehörigen Anwendungsverordnungen wurde politisch erstmals zwischen zwei verschiedenen Bevölkerungen und folglich zwei Mobilitätslösungen unterschieden: Einerseits wurden die öffentlichen Verkehrsmittel für autonome Behinderte angepasst und andererseits ein spezialisierter Beförderungsservice für Schwerbehinderte und nicht autonome Personen eingerichtet. In diesem Zusammenhang modernisierte der Verkehrsverbund der Region Lyon 1980 sein Netz im Sinne der GIHP (Vereinigung zur Integrierung von körperlich behinderten Personen) mithilfe von staatlichen Subventionen, die das Defizit der ersten beiden Betriebsjahre auffingen. Diese Dichotomie zwischen Spezialbeförderung bzw. Zugänglichkeit zu den normalen Verkehrsmitteln und autonomen Personen bzw. Schwerbehinderten formten die lokale Politik und die Akteure dieser Serviceleistungen. Mit fortschreitenden Maßnahmen zugunsten der besseren Zugänglichkeit der normalen öffentlichen Verkehrsmittel ließ sich das Budget für die Spezialbeförderungen immer schwerer rechtfertigen. Die Gebietskörperschaft sah sich gezwungen, die Rolle dieser Spezialbeförderung neu zu definieren, so dass dieser Service letztendlich stark eingeschränkt und ausschließlich auf Schwerbehinderte begrenzt wurde, die den öffentlichen Personennahverkehr selbst bei guter Zugänglichkeit nicht nutzen können. Die Verkehrsträger ergriffen verschiedene Maßnahmen, um diesen Service in einem festen Rahmen aufrecht zu erhalten, wie: Konditionen zur Bezuschussung dieses Service, Leistungsniveau, Kosten für die Fahrgäste und bindenden Verordnungen für den Betreiber.

Die Vorgaben seitens des Staates an die Gebietskörperschaften in Form von Gesetzen, Verordnungen, Subventionen oder Dialogen können das Verhalten auf lokaler Ebene lenken. Die Auswirkungen hängen jedoch vom Instrument der öffentlichen Hand und dem eingesetzten Kontrollverfahren ab: ein mehrdeutig verfasstes Gesetz, das die Dichotomie begünstigt, aber keine effizienten Kontrollen beinhaltet – wie beispielsweise das französische Gesetz vom 30. Juni 1975 – scheint weniger wirksam als das deutsche Gesetz zur Finanzierung von kommunalen Verkehrsmitteln, das nur auf die Subventionsbedingungen eingeht. Ebenso wirkten sich die fehlenden technischen Auflagen negativ auf die französische Politik aus, auch wenn dieser Mangel teilweise durch zahlreiche technische Normen und Empfehlungen von staatlichen Institutionen aufgefangen wurde. Da diese Normen und Empfehlungen aber keine zwingenden Vorschriften sind, ließen sich die verschiedenen lokalen Akteure meist auf Verhandlungen ein.

Den Interessenvertretern für die Zugänglichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel für behinderte Personen ist es gelungen, das Thema auf die politische Tagesordnung der Verkehrsträger zu setzen. Dieses Problem ist jedoch nicht das Einzige, dem eine öffentliche Beachtung zusteht. In einer Periode der finanziellen Engpässe auf lokaler Ebene und gleichzeitigem Zudrehen des staatlichen Subventionshahns müssen die zuständigen Lokalpolitiker in Frankreich und zu gewissem Grade auch in Deutschland eine Entscheidung zwischen den verschiedenen Anträgen treffen. Nicht alle Kommunen sind in der Lage, eine Million Euro zur Erhöhung eines S-Bahnsteigs oder 13 Millionen Euro zur Ausrüstung einer Metrostation mit Aufzügen zu zahlen. Es wird somit eine zeitliche Staffelung notwendig, auch wenn die grundsätzliche Umbauentscheidung sofort gefällt werden kann. Dieser Kostenzwang hat sich auf die Zugänglichkeitsvorrichtungen in Lyon und Stuttgart ausgewirkt und wird auch in Zukunft eine schwerwiegende Bedeutung behalten.

Die kommunale Politik für die behindertengerechte Zugänglichkeit zu öffentlichen Verkehrsmitteln unterliegt somit zahlreichen Auflagen, Zwängen und Einflüssen von Kommune und Bund bzw. Staat. Sie setzt den Willen seitens der politischen Akteure und zuständigen Betriebe, behinderte Menschen in die Gesellschaft zu integrieren, anhand von technischen Einrichtungen und menschlicher Unterstützung konkret um. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts führen zu der Schlussfolgerung, dass jede weiterführende Untersuchung über die Zugänglichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel für behinderte Menschen folgende Aspekte näher in Augenschein nehmen sollte:

- Ziele dieser Gesellschaftspolitik und Zielgruppen
- Beschreibung der bereits umgesetzten Maßnahmen
- Gesetzestexte und Verordnungen aber auch andere Instrumente der öffentlichen Hand (Informationen, Steuern, Verträge, usw.) zur Lenkung der kommunalen Akteure
- Forderungen der behinderten Menschen und ihre präzise Formulierung. Die Organisation der Interessenvertreter und Verbände sowie ihr Aktionskatalog sollten ebenfalls hinterfragt werden.
- Vorgehensweise der lokalen Akteure auf kommunaler Ebene. Hierzu ist eine Analyse der Maßnahmen aller Behörden und privaten Organisationen, die an der kommunalen Politik beteiligt sind, erforderlich. Jede Körperschaft muss analysiert werden, um die Beziehungen zwischen den Körperschaften – auf behördlicher wie persönlicher Ebene – zu erfassen. Die Koordinierung der Aktionen, soweit

vorhanden, ist deutlich aufzuzeigen. Die Erfassung der verschiedenen Anforderungen und Auflagen der lokalen Akteure – kostentechnisch organisatorisch, fachlich, betrieblich, usw. - ist ebenfalls notwendig.

- Verfügbare Technologie auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene. In diesem Zusammenhang ist ein besonderes Augenmerk auf die in der Vergangenheit gewählten Technologien zu werfen - vor allem, wenn diese auf lokaler Ebene entwickelt wurden. Diese Entscheidungen können sich lenkend auf von den lokalen Akteuren geplanten Alternativen auswirken.
- Empfänglichkeit der kommunalen Akteure für Behinderungen. Dies kann an den persönlichen Hintergrund oder eine erlebte Geschichte der lokalen Akteure geknüpft sein - oder durch einen Überlappeneffekt von einem anderen Bereich der kommunalen Behindertenpolitik (Erziehung, Freizeit, usw.) erzeugt werden. Insbesondere sollte die Präsenz von Empfangsstrukturen für Behinderte auf lokaler Ebene untersucht werden. Die Empfänglichkeit könnte ebenfalls durch eine spezielle Ausbildung der betroffenen Akteure des Beförderungswesens herbeigeführt werden – dies gilt für örtliche Vertreter und Experten gleichermaßen wie für Busfahrer oder Arbeiter der Baufirmen.

Alle diese Faktoren wirken sich auf den Inhalt und die Ziele der kommunalen Politik in Bezug auf die Zugänglichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel für Behinderte aus – sie können sich gegenseitig ergänzen oder aufheben...



Für weitere Informationen:

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (*Das französische Nationalinstitut für Verkehrs- und Verkehrssicherheitsforschung*)

25 avenue Mitterrand, Case n°24

69675 Bron Cédex

France

Herr Claude Marin-Lamellet

[claude.marin-lamellet@inrets.fr](mailto:claude.marin-lamellet@inrets.fr) ☎ 33 4 72 14 24 45

Herr Eric Heyrman

[eric.heyrman@inrets.fr](mailto:eric.heyrman@inrets.fr) ☎ 33 4 72 14 24 67

