

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Selbstbestimmt unterwegs in Berlin

Bericht zur Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive

Factsheet I März 2018

Selbstbestimmt mobil zu sein ist für Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung, denn Mobilität ist eine Voraussetzung für Inklusion, Partizipation und gesellschaftliche Teilhabe. Können Menschen mit Behinderungen in Berlin selbstbestimmt unterwegs sein? Sind die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention umgesetzt? Diese Fragen hat die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte 2017 im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration Arbeit und Soziales untersucht. Dazu hat sie nicht nur Dokumentenanalysen, schriftliche Abfragen und Gespräche mit Expert_innen genutzt, sondern auch Berliner_innen mit Behinderungen direkt befragt.

Wie viele Berliner_innen sind in ihrer Mobilität beeinträchtigt?

Dazu gibt es keine aktuellen Zahlen. Bei einer 2008 durchgeführten repräsentativen Befragung zur Alltagsmobilität der Bevölkerung gaben 7,3 Prozent der in Berlin Befragten an, sich in ihrer Mobilität beeinträchtigt zu fühlen (siehe Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Mobilität in Deutschland 2008). Berücksichtigt man den demografischen Wandel – rund 10 Prozent der Bevölkerung sind 75 Jahre oder älter – und die Tatsache, dass repräsentative Haushaltsbefragungen beispielsweise Menschen, die in Einrichtungen leben, nicht erreichen, sind vermutlich mindestens 10 Prozent der Bevölkerung in ihrer Mobilität beeinträchtigt und auf Barrierefreiheit angewiesen. Rund 30 Prozent der Bevölkerung profitieren von barrierefreier Mobilität, etwa Familien mit Kleinkindern.

In welchen Bereichen gibt es Barrieren?

Insgesamt hat Berlin in den letzten Jahren viel unternommen, um die Barrierefreiheit zu verbessern.

Öffentlicher Raum: Ungefähr zwei Drittel der Strukturen im öffentlichen Raum sind mittlerweile weitestgehend barrierefrei. Trotzdem gibt es noch viele Probleme, zum Beispiel durch Hindernisse auf Gehwegen und Straßen, mangelhafte Räumung von Gehwegen im Winter, die unzureichende Trennung von Rad- und Gehwegen, kurze Grünphasen von Ampeln und die geringe Zahl an öffentlich zugänglichen Toiletten. Für die barrierefreie Gestaltung und Kontrolle der Straßen und Wege sind die Bezirke zuständig. Oft können sie aus Mangel an Personal und Ressourcen diese Aufgabe nicht ausreichend erfüllen.

Stationen und Haltestellen: Bei den U-, S- und Straßenbahnen sind mittlerweile auch mindestens zwei Drittel der Stationen und Haltestellen stufenlos zugänglich und mit einem taktilen Leitsystem

ausgestattet. Bis 2020 will die BVG alle U-Bahn-Stationen umgebaut haben, bis 2023 sollen alle S-Bahnhöfe umgerüstet sein. Ein Problem sind die Bushaltestellen, für die die Bezirke zuständig sind: Sie sind mehrheitlich noch nicht barrierefrei. Bestehende Höhenunterschiede werden durch Klapprampen, die das Fahrpersonal bedient, überbrückt. Zudem senken sich die Busse an jeder Haltestelle ab. In den U- und S-Bahnen gibt es Rampen für den ersten Wagen, die ebenfalls von den Fahrer_innen angelegt werden.

Beförderungs-/Begleitdienste: Weil es noch viele Barrieren gibt, leisten spezielle Dienste, etwa der *Sonderfahrdienst* oder die *Mobilitätshilfedienste*, einen unverzichtbaren Beitrag zur Mobilität von Menschen mit Behinderungen. Sie bieten zum Beispiel Treppenhilfen an. Auch der *VBB-Begleitservice* unterstützt beeinträchtigte Menschen im öffentlichen Personennahverkehr. Allerdings ist der Unterstützungsbedarf höher als das Angebot. Zudem kritisieren Menschen mit Behinderungen mangelnde Flexibilität und Qualität der Dienstleistungen. Auch bei von Privaten betriebenen Verkehrsmitteln, insbesondere Taxis, gibt es noch viel zu tun, denn bis jetzt sind nur 0,2 Prozent der Taxis auch von Rollstuhlfahrer_innen nutzbar, ohne dass sie sich umsetzen müssen.

Aufzüge: Problematisch sind auch Störungen, etwa defekte Aufzüge. Zwar lag die Verfügbarkeitsquote 2016 bei 94,3 Prozent (DB Station & Service) beziehungsweise 97,4 Prozent (BVG), doch dauern Reparaturen vielfach lange. Werden also im Fall von Funktionsstörungen keine Ersatzlösungen bereitgestellt, dann bleibt die entsprechende Station für Menschen im Rollstuhl unerreichbar.

Zuständigkeiten: Viele Barrieren entstehen durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten sowie Abstimmungs- und Umsetzungsprobleme. Daher ist es wichtig, dass die Politik nicht nur die einzelnen Verkehrs- oder Infrastrukturkomponenten in den Blick nimmt, sondern auch ihr Zusammenwirken.

Was besagt das Menschenrecht auf selbstbestimmte Mobilität?

Selbstbestimmte Mobilität ist ein Menschenrecht, das für Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung ist, denn Mobilität ist eine Voraussetzung für Inklusion, Partizipation und gesellschaftliche Teilhabe. Die rechtliche Grundlage ist das Recht auf Freizügigkeit. Nähere Bestimmungen sind unter anderem in der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Artikel 3a (Selbstbestimmung), Artikel 9 (Zugänglichkeit) und Artikel 20 (persönliche Mobilität) festgeschrieben. Die UN-BRK, die 2009 in Deutschland in Kraft getreten ist, verpflichtet den Staat (und das Land Berlin), die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt und gleichberechtigt mit anderen mobil sein können. Wo dies nicht der Fall ist, muss der Staat Maßnahmen (*angemessene Vorkehrungen*) ergreifen, um im Einzelfall persönliche Mobilität zu ermöglichen, beispielsweise indem er Assistenzen oder Rampen zur Verfügung stellt. Die UN-BRK schreibt weiter vor, dass Menschen mit Behinderungen an der Ausgestaltung barrierefreier Mobilität beteiligt sein sollen.

Wo und wie ist barrierefreie Mobilität in Berlin geregelt?

Zahlreiche Gesetze, Verkehrsplanungsinstrumente und andere politische Vorgaben schaffen den Rahmen für die barrierefreie Mobilität in Berlin: Das bundesweit geltende Personenbeförderungsgesetz (§ 8 Abs. 3) schreibt vor, dass der ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 vollständig barrierefrei sein soll. Berlin hat sich für Teilbereiche, zum Beispiel U-Bahn-Stationen, vorgenommen, das schon bis 2020 zu schaffen. Die Barrierefreiheit von Haltestellen, Fahrzeugen und Service regelt das Land Berlin im Nahverkehrsplan, der 2018 fortgeschrieben wird. Wichtig sind auch andere Verkehrsplanungsinstrumente, etwa der Stadtentwicklungsplan Verkehr und die Fuß- und Radverkehrsstrategie. Diese enthalten schon jetzt Vorgaben zur Barrierefreiheit, allerdings gehen viele nicht weit genug und Ausführungen zu angemessenen Vorkehrungen fehlen bislang.

Wie können sich Menschen mit Behinderungen an der Gestaltung barrierefreier Mobilität beteiligen?

Neben der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung und dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderung sind insbesondere die bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz angesiedelte Arbeitsgruppe „Verkehr – barrierefrei“, der Fahrgastbeirat des Sonderfahrdienstes sowie die Kundengremien der Verkehrsunternehmen zentral. Die von ihnen formulierten Empfehlungen werden allerdings nicht immer ausreichend bei der Mobilitätsplanung berücksichtigt.

Was empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte?

Berlin hat in den letzten Jahren viele Fortschritte bei der Verbesserung der Barrierefreiheit gemacht, der politische Wille zur Verbesserung der Situation ist erkennbar. Das kommende Mobilitätsgesetz ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zu einem inklusiven Mobilitätssystem. Mobilität ist jedoch so komplex und von so vielen Faktoren abhängig, dass eine optimale Planung und Gestaltung des öffentlichen Raums, des öffentlichen Verkehrs, des Individualverkehrs sowie besonderer Beförderungsdienste dringend erforderlich ist, um eine barrierefreie Reisekette von der Wohnungstür bis zum Zielort zu ermöglichen.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte empfiehlt in ihrem Bericht insbesondere:

- Das Land Berlin, also der Senat und die Bezirke (einschließlich der von der öffentlichen Hand beauftragten Privaten und in die Daseinsfürsorge eingebundenen Akteure in privater Rechtsform), sollten Fragen der Mobilität von Menschen mit Behinderungen noch umfassender im Sinne des Disability Mainstreamings innerhalb der gesamtstädtischen Mobilitätsplanung verankern. Das vom Senat angekündigte „Gesamtkonzept zur Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderung“ bietet die Chance, dies systematisch umzusetzen.
- Das Land Berlin, insbesondere die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, sollte angemessene Vorkehrungen – also individuelle oder situative Lösungen – in der Verkehrs- und Mobilitätsplanung berücksichtigen. Daher ist es begrüßenswert, und menschenrechtlich notwendig, dass der derzeit im Abgeordnetenhaus diskutierte Entwurf des Mobilitätsgesetzes die Entwicklung individueller Beförderungsangebote zur Überwindung von Barrieren aufgreift und vorsieht, dass im Nahverkehrsplan angemessene Vorkehrungen auch im Störfall oder bei noch nicht hergestellter Barrierefreiheit festgelegt werden müssen.
- Der Senat sollte die Bezirke personell so stärken, dass sie ihrer Verantwortung für die Barrierefreiheit im öffentlichen Raum gerecht werden können. Dies ist wichtig beim Ausbau der Bushaltestellen, bei der Gestaltung von Gehwegen und Kreuzungen und bei der Überwachung der Einhaltung von Barrierefreiheit. Dazu ist insbesondere eine bessere Personalausstattung der Ordnungsämter und der Straßen- und Tiefbauämter erforderlich.

Was sagen Berliner_innen mit Behinderungen?

Gehwege: „Also, es wird oft der Abstand [zur Gehbahn] nicht eingehalten, sodass man sich da nicht orientieren kann, sondern weiter rausgestellt. Und dann knallt man dagegen. Also ja, da habe ich eine spezielle Strecke auch, das ist wie ein Spießrutenlauf. Da werden dann kleine Tische rausgestellt. Also mal nicht die gastronomischen Betriebe, sondern Geschäfte eben, die dann noch was ausstellen. Ist mit Sicherheit nicht erlaubt, so einen Gartentisch da noch rauszustellen und so weiter. Aber ja, da knalle ich dann gerne gegen.“ (Mann, blind, 75 Jahre)

Ampeln: „Das Einzige, was wirklich blöd ist, ist, wenn der Übergang relativ lang ist. Da sind die Ampelzeiten so kurz, dass man praktisch schon halb im Rot ist. [...] Es gibt halt [Übergänge], wenn man die Straße überqueren muss, das sind halt relativ breite Straßen, da schaff ich es teilweise gar nicht, beim ersten Mal drüber zu gehen. Weil man da nichts dazwischen hat. [...] Grad wenn da Abbieger sind, Seitenabbieger oder so, steht man schon mit einem Bein praktisch im Verkehrsunfall.“ (Mann, gehbeeinträchtigt, nutzt einen Rollator, ca. 35 Jahre)

Baustellen: „Meistens ist der Ausweichweg zu schmal. [...] Oder wenn man auf die Straße ausweichen muss, ist manchmal nicht abgesenkt.“ (Mann, nutzt einen elektrischen Rollstuhl, ca. 50 Jahre)

Schienenersatzverkehr: „Oder Zugverkehr unterbrochen, von da bis da fährt ein Bus dann. Aber wenn man jetzt rauskommt und man muss umsteigen in einen Bus, dann kommt man ja ... Wo muss ich denn raus? Also diese Strecke, ach, ich muss da und da raus, um zu dem Bus zu kommen, der diesen Pendelverkehr macht. Diese Information fehlt oft. [...] Es wird zwar angezeigt, aber wo muss ich hin? Und dann, die Richtung, wenn ich jetzt in die andere Fahrtrichtung muss, wo muss ich hin?“ (Frau, hörbeeinträchtigt, ca. 65 Jahre)

Aufzüge: „Da war ich noch in der Reha und musst halt immer in die Stadt zum Arzt und ich bin teilweise mit den Öffentlichen gefahren und da war dann wirklich am Potsdamer Platz sechs Wochen lang der Aufzug kaputt. Das ist aber der einzige, den es gibt. Und dann musste ich immer jemanden finden erstmal, der mir den Rollator über die Elektrotreppen hinterherträgt [...] Und mit dem Rollstuhl wäre ich gar nicht weitergekommen. Weil mit dem Rollstuhl kann ich auch keine elektrischen Treppen benutzen.“ (Mann, gehbeeinträchtigt, nutzt einen Rollator, ca. 35 Jahre)

Sonderfahrdienst: „Ich wollte gar keine Berechtigung. Der ist total unzuverlässig, muss man Wochen vorher vorbestellen. Ich weiß doch nicht, was ich in einer Woche machen möchte.“ (Mann, nutzt einen elektrischen Rollstuhl, ca. 50 Jahre)

VBB Bus & Bahn-Begleitservice: „Und solch einen Begleitservice, den fordere ich manchmal an, um dann also eine Richtung anzusteuern, die ich noch nicht gefahren bin eben. Da lasse ich mich dann begleiten. [...] Ich sage, ich brauche eine Hilfe. Und das geht ganz leicht eben. Also die nehmen einen auf, auch telefonisch. Da war einmal eine detailliertere Befragung eben hier vor Ort, auch mal aufzunehmen, warum ich das brauche und so weiter. Also es wird sehr großzügig gehandhabt von dieser Stelle. Und da rufe ich an und sage, ich brauche eine Hilfe für den Tag von bis und brauche den, um bis dahin zu fahren und wieder zurückgebracht zu werden und so weiter. Und es klappt sehr gut, ausgesprochen sehr gut.“ (Mann, blind, 75 Jahre)

Alle Zitate stammen aus Interviews, die im Sommer 2017 für den Bericht geführt wurden.

Weitere Informationen

Meike Nieß / Valentin Aichele (2018): Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/publikationen/

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat den Bericht 2017 im Auftrag der Senatsverwaltung für Integration Arbeit und Soziales erstellt.