

Vortrag der stellv. Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung zum Thema „Behinderungsbedingte Mobilitätseinschränkungen – Probleme aus der Sicht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung“.

Sehr geehrter Herr Krane,
Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die freundliche Begrüßung und für die Einladung zu Ihrer Veranstaltung **„Barrierefrei mobil in Städten und Gemeinden. Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur.“** Gern haben wir die Aufgabe übernommen, uns mit dem Vortrag **„Probleme aus der Sicht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung“** an diesem aus unserer Sicht so wichtigen Thema zu beteiligen, denn in unserem heutigen Alltag liegen die Orte unserer Aktivitäten räumlich oft weit auseinander. Die Möglichkeiten mobil zu sein, bestimmen damit maßgeblich unsere gesellschaftliche Teilhabe und infolgedessen auch die persönliche, soziale und berufliche Entwicklung eines Jeden. Das gilt insbesondere für behinderte und mobilitätseingeschränkte Menschen.

Dies wird auch mittlerweile vom Gesetzgeber so gesehen. Neben völkerrechtlichen Regelungen wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, UN-Behindertenrechtskonvention genannt, gibt es zahlreiche weitere rechtliche Regelungen und politische Vorgaben, die durch entsprechende Verpflichtung eine barrierefreie Gestaltung die Mobilität von Menschen mit Behinderung sicherstellen sollen.

Unterteilen lassen sie sich in personenbezogene Regelungen wie die Festschreibung von sozialen Leistungsansprüchen z. B. in Bezug auf Mobilität ermöglichende Hilfsmittel nach dem SGB V, § 139 oder Antidiskriminierungsregelungen sowie technisch-strukturelle Regelungen.

Letztgenannte regeln u. a. die Gestaltung des öffentlichen Raums und die Verkehrsinfrastruktur mit unterschiedlichen Verbindlichkeitsgraden für die einzelnen Sektoren wie beispielsweise den Öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV).

Zum ÖPNV ist im § 8 Absatz 3 des Personenbeförderungsgesetzes eine wichtige bundesrechtliche Vorgabe formuliert. Denn nach diesem Paragraphen haben Nahverkehrspläne die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkte Menschen zu berücksichtigen.

Nach geltendem Recht ist die vollständige Barrierefreiheit des ÖPNV bis zum 01. Januar 2022 das Ziel. Zwar räumt der Gesetzgeber Aufgabenträgern und Ländern unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen von dieser Vorgabe ein, aber in der Gesamtheit betrachtet ist die Herstellung vollständiger Barrierefreiheit ein ziemlich herausforderndes Vorhaben. Was bedeutet eigentlich „barrierefrei“?

Das Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) definiert im § 4 „Barrierefreiheit“ folgendermaßen: „Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig.“

Diese Definition zeigt, dass Barrierefreiheit weit über den baulichen Aspekt hinausgeht und gleichermaßen auf materielle und immaterielle Aspekte abstellt. Sie bezieht sich auf den Zugang und die Nutzbarkeit von Angeboten, Leistungen und Informationen für alle Menschen mit Behinderung.

Und damit sind wir mitten im Redeauftrag, denn, auch wenn der Begriff die unterschiedlichen Aspekte aufgreift, ist er insgesamt relativ unbestimmt und wird infolgedessen auch unterschiedlich genutzt. Für manche Behinderungen können wir die Belange sehr konkret beschreiben, aber sie sind in den entsprechenden Regelwerken noch nicht systematisch festgeschrieben oder die Normen und Vorschriften sind schlichtweg nicht bekannt.

Solange wir aber keine einheitlichen und verbindlichen Indikatoren für Barrierefreiheit haben, muss immer das konkrete Verständnis erfragt werden. Was also „barrierefrei“ ist, lässt sich z. Z. erst unter den Rahmenbedingungen eines spezifischen Bezugssystems mit einem eindeutigen Inhalt verbinden. Ausgangsbedingungen sind dabei aus unserer Sicht die Unterschiedlichkeit jeder Behinderungsform und ihrer spezifischen Belange. Prozessen in den Bereichen Verkehr und Mobilität sollten daher immer eine genaue Definition von Standards von Barrierefreiheit vorausgehen.

Nun ist die Gruppe der Menschen mit Behinderung ausgesprochen heterogen. Menschen können motorische, visuelle, auditive und / oder kognitive Einschränkungen haben, die sie in

ihrer Mobilität behindern. Die daraus resultierenden Anforderungen können nicht nur sehr unterschiedlich sein, sondern sie verhalten sich möglicherweise dissonant zu einander.

Ein bekanntes Beispiel ist die Gestaltung von Querungsstellen. Für Nutzerinnen und Nutzer rollender Hilfsmittel - also Rollstühlen und Rollatoren - und mit Gehhilfen sind zur Überquerung einer Fahrbahn Bordsteinabsenkungen notwendig.

Blinde und sehbehinderte Menschen hingegen benötigen eine Bordsteinkante als Tast- und Orientierungshilfe. Es hat sich daher in Berlin nach intensiven Diskussionen über Jahre hinweg ein Kompromiss auf 3 cm Bordsteinabsenkung durchgesetzt. Der 3 cm hohe Bordstein ist zwar für Verkehrsteilnehmende mit Rollstuhl oder Rollator anstrengend und unangenehm – insbesondere für Menschen mit Schmerzen -, kann jedoch von den meisten gerade noch bewältigt werden. Für blinde und sehbehinderte Menschen ist sie wiederum vielfach zu niedrig, weil der tief liegende Bordstein kaum oder oft nicht zu ertasten ist und somit ein gefährliches Hineinlaufen zur Straße erfolgen kann.

Um diese Problematik zu entschärfen, wurden gefundene Kompromisse weiterentwickelt und Querungsstellen mit differenzierter Bordhöhe in die RASSt 06 ("Richtlinien für die Anlagen von Stadtstraßen, 2006") und in der DIN 32984 (2011-10) aufgenommen. Die gemeinsame Querungsstelle mit 3 cm Bordhöhe wurde also zu einer getrennten Querungsstelle mit differenzierter Bordhöhe optimiert. Das Beispiel zeigt auch, dass Standards von Barrierefreiheit prozesshaft und dynamisch sind und einer regelmäßigen Überprüfung sowie ggf. der Aktualisierung bedürfen.

Andere Interessen- und Zielkonflikte beziehen sich nicht auf verschiedene Behinderungsarten sondern auf unterschiedliche Nutzergruppen. So unterstützt die Möglichkeit der Fahrradmitnahme in Zügen des Nah- und Fernverkehrs den Umweltverbund, also die Verkehrsmittel Fußverkehr, Radverkehr und ÖPNV – weil er die Mobilitätskette Rad – Zug ermöglicht, aber er verknappt den Fahrgastraum und erschwert u. U. den Fahrgastwechsel. Hier kann der Konflikt zwischen Rollstuhlnutzenden, Radfahrenden und dem Leistungsanbietenden bestehen.

Dazu ein Beispiel aus dem Land Berlin. Bei uns hat die Innenausstattung der neuen S-Bahnwaggons im Jahre 2017 zu einigen spannungsgeladenen Diskussionen zwischen Fahrgästen mit Behinderung, politischen Vertretern und den Verantwortlichen für die Fahrzeugbeschaffung geführt.

Anlass war die geplante Verbauung von senkrechten Haltestangen auf jeder Seite in den Eingangsbereichen mit Ausnahme der Mehrzweckbereiche. Damit werden Nutzende von

Rollstühlen ausschließlich auf die vier Mehrzweckbereiche eines Vollzuges verwiesen und der freie Einstieg, so wie er heute in der Berliner S-Bahn üblich ist, wird dieser Personengruppe unmöglich. Seitens der S-Bahn wurde argumentiert, die Haltestangen sollen verbaut werden, um stehenden Fahrgästen mehr Sicherheit zu bieten und sie dienen der Fahrgastlenkung.

Fahrgastlenkungen sollen zu einem schnellen Fahrgastwechsel führen, um Verspätungen zu minimieren. Die Möglichkeit der Fahrradmitnahme fördert den Radverkehr und ist ein Beitrag für eine umweltfreundliche Mobilität. Gegen alle drei Aspekte ist selbstverständlich erst einmal nichts einzuwenden.

Aus der Sicht der Rollstuhlfahrerinnen und –fahrer verhindern die Haltestangen jedoch Inklusion, da es auch Rollstuhlnutzenden möglich sein muss, selbstbestimmt an jeder Tür einsteigen zu können. Im Extremfall führen sie zu einem Ausschluss von der Beförderungsmöglichkeit, da sich im Mehrzweckbereich auch die Fahrrad- und Kinderwagenplätze befinden. In einer vollen S-Bahn – die in Berlin keine Ausnahme mehr darstellt - ist es schwierig bis unmöglich an den Fahrrädern und Kinderwagen vorbeizurollen und sich wieder zu drehen, so dass der Ausstieg nur rückwärts möglich ist. Ist der Mehrzweckbereich bereits belegt, können Rollstuhlfahrerinnen und –fahrer dann überhaupt nicht mitfahren, da der Weg zum nächsten Mehrzweckbereich zu weit ist und die Eingänge dazwischen durch die senkrechten Haltestangen blockiert werden.

An diesem Beispiel lassen sich verschiedene Aspekte zeigen:

Eine barrierefreie Verkehrsinfrastruktur kann selbstverständlich nicht ohne barrierefreie Beförderungsmittel gedacht werden und es weist darauf hin, dass erreichte und akzeptierte Standards nicht automatisch abgesichert sind. Im Bereich Verkehr und Mobilität, aber auch in anderen Bereichen, arbeiten wir nicht nur an weiteren Verbesserungen, sondern wir versuchen manchmal lediglich Rückschritte oder Verschlechterungen zu verhindern.

Die beschriebene Auseinandersetzung macht ebenfalls deutlich, dass die Vielzahl der Erwartungen, die sich in den verkehrs-, umwelt- und sozialpolitischen Zielen und Teilzielen abbilden, nicht unbedingt in eine konfliktfreie Reihenfolge gebracht werden können. Bei der Priorisierung der verschiedenen Ziele und Erwartungen muss unseres Erachtens auch immer die Schwäche bzw. die Stärke der jeweiligen Personengruppe mitbedacht werden.

An dem Beispiel lässt sich darüber hinaus die Frage des Einbezugs von Menschen mit Behinderung und das Thema „Umgang mit Beteiligung“ festmachen.

In vielen Gremien und Kommissionen, die sich den Themen Mobilität und Verkehr widmen, werden Menschen mit Behinderung mittlerweile einbezogen. Die Beteiligung ist in ihrer Systematik vielleicht in dem einen oder anderen Punkt oder dem einen oder anderen Format noch ausbaufähig. Problematischer aus unserer Sicht ist jedoch ein anderer Aspekt, nämlich die Frage, unter welchen Bedingungen Standpunkte und Positionen wie berücksichtigt werden. Wenn Einwände und Vorschläge in die Planungs- und Umsetzungsprozesse nicht aufgenommen werden, offiziell aber geäußert wird, alles wurde unter Einbeziehung und Mitwirkung der Betroffenenvertreterinnen und –vertretern geplant und entwickelt, dann entsteht seitens der Menschen mit Behinderung ein gewisser Unmut.

Eine sehr wichtige Forderung aus unserer Sicht ist daher eine Vorab-Klärung, unter welchen Bedingungen eine Beteiligung stattfindet. Will man einer zivilgesellschaftlichen Verpflichtung Genüge tun und zeigen, dass man sich (politisch) korrekt verhalten hat? Werden die Einlassungen der Experten in eigener Sache kommentarlos abgelegt oder besteht eine wirkliche Bereitschaft, etwas anders zu regeln oder umzusetzen als ursprünglich geplant? Partizipationsprozesse sollen möglichst rechtlich abgesichert sein, ihre Abläufe durch mit allen Beteiligten abgestimmten Verfahrensregeln geregelt und die Transparenz des gesamten Prozesses sichergestellt werden.

Allerdings wird es auch in einer weitestgehend barrierefreien Verkehrsinfrastruktur plus barrierefreier Beförderungsmittel immer einmal zu Unterbrechungen der Mobilitätskette kommen. Da ist z. B. ein Aufzug ausgefallen, da muss auf Grund von Bauarbeiten ein Ersatzverkehr eingerichtet werden, eine Lichtsignalanlage fällt aus und macht eine sichere Querungsstelle für einen blinden oder sehbehinderten Fußgänger unbrauchbar, eine barrierefreie Haltestelle kann nicht richtig angefahren werden, weil sie zugeparkt ist.

Die gewählten Beispiele weisen auf verschiedene Problematiken hin.

Ein Fehlverhalten von anderen Verkehrsteilnehmenden wird sich nie ganz verhindern lassen. Bei Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern hören wir aber auch oft von Verantwortlichen, „ja, das ist uns bekannt. Wir haben aber nicht das Personal, um diese Verstöße systematisch zu ahnden.“ Wenn mangelnde personelle Kapazitäten der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags entgegenstehen, ist das nicht nur unter dem Aspekt von Barrierefreiheit bedenklich.

Ein zweiter oft gehörter Satz: „Da sind wir nicht die richtigen Ansprechpartner.“ Vielfältige und dezentrale Zuständigkeiten erschweren eine systematische Verfolgung und Umsetzung

einer umfassenden Barrierefreiheit und machen einen Überblick über die Gesamtsituation praktisch unmöglich. Wir brauchen eine Möglichkeit, Fragen bezüglich der Mobilität von Menschen mit Behinderung in der Mobilitätsplanung insgesamt als Querschnittsthema zu verankern. Infrastruktur, Beförderungsmittel, Information sowie Kommunikation und angemessene Vorkehrungen müssen qualitativ und in ihrem Zusammenwirken zentral thematisiert werden. Und es muss einen Weg geben dies auch thematisieren zu können.

Lassen Sie mich noch einen letzten Aspekt ansprechen: Fehlende angemessene Vorkehrungen. Haben wir eingangs gesagt, Barrierefreiheit bezieht sich auf den Strukturaspekt, sollen mit ihnen individuelle Einschränkungen ausgeglichen werden. Wenn reguläre barrierefreie Angebote vorübergehend nicht nutzbar sind – beispielsweise durch Baumaßnahmen oder funktionsunfähiger ÖPNV-Angebote - müssen alternative, individuelle Beförderungsangebote als Verkehr on demand im Sinne einer Mobilitätsgarantie als „angemessene Vorkehrungen“ zur Verfügung gestellt werden. Dies sollte von Allen, die mit der Planung, Umsetzung sowie der Erarbeitung gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen betraut sind, zukünftig immer beachtet und mitgedacht werden. In den nächsten Jahren wird der Aspekt angemessene Vorkehrungen aber insbesondere bei den zu erwartenden bzw. zu beantragenden Abweichungen hinsichtlich des bereits erwähnten § 8, Absatz 3 Personenbeförderungsgesetz eine wesentliche Rolle spielen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Um eine umfassende Mobilitätssicherung für Menschen mit Behinderung zu erreichen, müssen die Bereiche „Barrierefreie Verkehrsinfrastruktur“, „Öffentlicher Raum“, „ÖPNV, Individual- und Kraftfahrzeugverkehr“ und angemessene Vorkehrungen z. B. als Verkehr on demand oder Begleitsdienste zusammengedacht und die unterschiedlichen Belange der unterschiedlichen Behinderungen berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere auch für Menschen mit kognitiven und psychischen Beeinträchtigungen, deren Interessen bei Mobilitätsfragen vielfach nicht mitgedacht werden. Das gilt aber auch bei neuen Entwicklungen wie der Digitalisierung oder dem Einsatz von Elektromobilität.

Ich bin sehr gespannt auf die weiteren Beiträge und wünsche uns konstruktive Diskussionen für dieses so umfangreiche Thema, das mit diesem Vortrag ja nicht annähernd ausgeschöpft werden konnte.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

