

### Mobilität von Menschen mit Behinderungen in Berlin verbessern: Empfehlungen für eine an der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete Mobilitätsplanung

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2022). *Mobilität von Menschen mit Behinderungen in Berlin verbessern: Empfehlungen für eine an der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete Mobilitätsplanung*. (Position / Deutsches Institut für Menschenrechte, 23). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-81369-4>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



# Mobilität von Menschen mit Behinderungen in Berlin verbessern

Empfehlungen für eine an der UN-Behindertenrechtskonvention ausgerichtete Mobilitätsplanung

## Position

**Die neue Berliner Landesregierung will bis Ende 2023 ein Konzept vorlegen, wie das Recht auf Mobilität wirksam umgesetzt werden kann. Dafür müssen die Berliner Verkehrsmittel besser miteinander verzahnt, die Mobilitätsinfrastruktur vollständig barrierefrei ausgebaut und neue Formen der Mobilität mitgedacht werden. In allen Phasen der Konzepterstellung sind Menschen mit Behinderungen zu beteiligen.**

Selbstbestimmte Mobilität ist eine Voraussetzung für die Wahrnehmung vieler anderer Menschenrechte, wie das Recht auf Gesundheit. Menschen mit Behinderungen stoßen aber auf zahlreiche Hürden, wenn sie in Berlin selbstbestimmt unterwegs sein wollen. So gestaltete sich zum Beispiel die Anreise zum Impfzentrum Tegel Anfang 2021 schwierig, weil die dort eingesetzten Busse und Shuttles nicht barrierefrei waren. Menschen mit Behinderungen berichteten aufgrund des lediglich eingeschränkt barrierefreien Nahverkehrs, fehlender barrierefreier Taxen und komplizierten Abrechnungsmodalitäten beim Sonderfahrdienst von großen Schwierigkeiten ihre Impftermine wahrzunehmen. Viele Menschen mit Behinderungen waren in der Praxis einer Ungleichbehandlung ausgesetzt, weil die Anreise zur Impfung, wenn überhaupt, nur unter finanziellem und organisatorischem Mehraufwand möglich war.

Die Verbände der Menschen mit Behinderungen in Berlin weisen seit Langem auf einen Mangel an barrierefreien Taxis in Berlin hin, der eine Buchung auch im Alltag erschwert. Die Ungleichbehandlung

hätte durch einen von vornherein barrierefrei gestalteten Nahverkehr und eine ausreichende Abdeckung der Stadt mit barrierefreien Taxis verhindert werden können.

In Berlin mangelt es an einer Gesamtplanung, die die vorhandenen Verkehrsmittel barrierefrei aufeinander abstimmt. In der vergangenen Legislaturperiode konnte diese Lücke entgegen der Vereinbarung des damaligen Koalitionsvertrages nicht geschlossen werden. Deshalb muss die Mobilitätssicherung von Menschen mit Behinderungen in dieser Wahlperiode priorisiert und die Vorgabe der aktuellen Koalitionsvereinbarung erfüllt werden, ein entsprechendes Konzept bis spätestens 2023 vorzulegen. Die federführende Zuständigkeit sollte bei der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz liegen.

## Mobilität von Menschen mit Behinderungen

Selbstbestimmt mobil zu sein, ist für Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung, denn Mobilität ist eine Voraussetzung für Inklusion, Partizipation und gesellschaftliche Teilhabe. Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) stellt in Artikel 20 klar, dass die Vertragsstaaten wirksame Maßnahmen treffen müssen, damit Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt und zu erschwinglichen Kosten mobil sein können. Dazu gehört, dass sich Menschen mit Behinderungen unabhängig von ihrer Beeinträchtigung, grundsätzlich ohne fremde Hilfe fortbewegen, sowie

Zeitpunkt, Art und Weise der Beförderung selbst wählen können. Soweit die Zugänglichkeit zu Verkehrsmitteln für Menschen mit Behinderungen nach Artikel 9 UN-BRK noch nicht erreicht ist, müssen gemäß Artikel 5 Absatz 3 UN-BRK angemessene Vorkehrungen<sup>1</sup> bereitgestellt werden, um Diskriminierung zu vermeiden.<sup>2</sup> Damit sind Maßnahmen im Einzelfall gemeint, die zumutbar und geeignet sind, Barrieren auszuräumen.

Laut Berliner Teilhabebericht leben ca. 630.000 Menschen mit Behinderungen in Berlin.<sup>3</sup> Ihre Anzahl wächst auch aufgrund des demografischen Wandels stetig. Der Nahverkehrsplan Berlin 2019–2023 geht davon aus, dass rund 35 Prozent der Menschen in ihrer Mobilität beeinträchtigt sind, wenn „weitere Formen der Mobilitätsbeeinträchtigung, beispielsweise alters-, krankheits- oder verletzungsbedingt, sowie Nutzergruppen mit temporären Einschränkungen, wie Schwangere oder Fahrgäste mit Kleinkindern, Kinderwagen oder großem Gepäck“ hinzugezählt werden.<sup>4</sup>

Trotz verstärkter Anstrengungen in den letzten Jahren, die Mobilitätsinfrastruktur barrierefrei auszubauen, sind Menschen mit Behinderungen weiterhin mit zahlreichen Barrieren konfrontiert. Berlin ist es nicht gelungen, den öffentlichen Personennahverkehr gemäß Personenbeförderungsgesetz (PBefG) bis zum 1.1.2022 vollständig barrierefrei zu gestalten.

Es gibt eine Vielzahl von Gesetzen und Planungsinstrumenten zur Mobilitätsicherung in Berlin, die zunehmend auch die Barrierefreiheit einzelner Teile der Mobilitätslandschaft wie beispielsweise des öffentlichen Personennahverkehrs, des Fußverkehrs oder Taxis thematisieren. So schreibt der Nahverkehrsplan 2019–2023 umfangreiche Standards zur Barrierefreiheit fest und gibt Auskunft über den weiteren Aus- und Umbau. Allerdings plant und betrachtet er den Nahverkehr isoliert. Tatsächlich werden im Alltag oft mehrere Verkehrsmittel miteinander kombiniert, die nicht unbedingt Teil des Nahverkehrs sind. Ein Mobilitätssicherungskonzept für Menschen mit Behinderungen sollte alle Fortbewegungsformen einbeziehen, von der eigenen Haustür bis zum Zielort.

## Mobilitätssicherungskonzept jetzt angehen

In Berlin stehen die Einrichtung von Fahrradstraßen sowie der Aufbau der Infrastruktur für E-Mobilität und Sharing-Angebote für eine Umgestaltung des öffentlichen Raumes im Sinne einer Mobilitätswende, die sich auch im neuen Koalitionsvertrag niederschlägt. Momentan gehen damit allerdings oft neue Probleme für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen einher. So besteht die Gefahr, dass der Ausbau des Fahrradwegenetzes zulasten eines sicheren Fußverkehrs geht oder bei der Einrichtung von Ladesäulen für E-Fahrzeuge nicht ausreichend auf Barrierefreiheit geachtet wird, sodass diese für Menschen mit Behinderungen nicht nutzbar sind. Rollstuhlfahrer\*innen oder Menschen mit Sehbeeinträchtigungen klagen beispielsweise seit der Einführung von E-Rollern über versperrte Fußwege und Stolperfallen.

Dabei bietet der Umbau des öffentlichen Raumes große Chancen. Autonomes Fahren könnte in Zukunft vielen Menschen mit Behinderungen erlauben, selbstständig ein Fahrzeug zu führen, wenn die Lade-Infrastruktur entsprechend barrierefrei ausgebaut ist. Digital gesteuerte Beförderungsangebote wie barrierefreie Ruftaxis in ausreichender Zahl könnten eine inklusive, flexible, übersichtliche und kostensparende Alternative zur Vielzahl der gesonderten Beförderungsangebote für Menschen mit Behinderungen darstellen. Der Ausbau des Fahrradwegenetzes bietet die Möglichkeit, auch die Fußwege barrierefrei zu gestalten.

Die BVG beginnt ab 2022 mit der „alternativen barrierefreien Beförderung“ als angemessene Vorkehrung (vgl. § 26 Absatz 7 Berliner Mobilitätsgesetz). Der Koalitionsvertrag sieht für 2024 außerdem die Vergabe des Sonderfahrdienstes an die BVG vor. Eine zukünftige Verknüpfung dieser beiden Instrumente ist damit naheliegend. 2024 soll darüber hinaus der Berliner Nahverkehrsplan neu gefasst werden. Ein Mobilitätssicherungskonzept bietet die Chance sicherzustellen, dass alle Planungen die barrierefreien Mobilitätsketten im Blick haben und alle bestehenden Lücken 2024 geschlossen werden. Dafür muss die Arbeit an einem solchen Konzept unverzüglich beginnen und spätestens 2023 abgeschlossen sein.

## Mobilitätssicherungskonzept umfassend und menschenrechtlich gestalten

Das Mobilitätssicherungskonzept muss systematisch auf die Kompatibilität aller Fortbewegungsarten und Verkehrsmittel der Stadt hinwirken.

Dafür braucht es:

### a Eine Roadmap für den barrierefreien Ausbau der Mobilitätsinfrastruktur

Verschiedenste Planungsinstrumente beschäftigen sich mit dem barrierefreien Ausbau von Bürgersteigen, Fahrbahnen, Fahrradwegen, Parkraum, Fahrzeugen, Halte-, Tank- und Ladestellen; samt Navigationsmöglichkeiten, Informationen, Buchung, Beförderungsbedingungen und weiteren Aspekten. Auf Grundlage des Mobilitätsgesetzes, der bereits im Nahverkehrsplan aufgeführten Rahmenvorgaben für Barrierefreiheit<sup>5</sup>, dem Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK „Berlin Inklusiv“<sup>6</sup> und den Vorschlägen der AG Menschen mit Behinderungen der Senatsverwaltung Umwelt, Verkehr und Klimaschutz von Dezember 2019 könnte eine integrierte Planung entstehen. Einen Überblick über relevante Felder und Steuerungsinstrumente sowie Handlungsempfehlungen gibt die Studie „Selbstbestimmt unterwegs in Berlin“.<sup>7</sup>

### b Eine Strategie zur besseren Kompatibilität vorhandener Verkehrsmittel

Dies kann im Nahverkehr beispielsweise durch eine Abstimmung von Fahrplänen und Umsteigezeiten mit besonderem Augenmerk auf die Außenbezirke geschehen. Die starke Ausdifferenzierung der Beförderungs- und Begleitangebote für Menschen mit Behinderungen ist einer selbstbestimmten Mobilität momentan nicht dienlich. Menschen mit Behinderungen sehen sich einem unübersichtlichen Feld von Anbietern und Leistungsträgern gegenüber, die sich je nach dem Zweck der Fahrt (Freizeit, Gesundheit, Arbeits- oder Schulweg, etc.) unterscheiden. Leistungen müssen oft lange im Voraus angemeldet werden und/oder die Betriebszeiten und die räumliche Abdeckung entsprechen nicht denen des öffentlichen Nahverkehrs. Daher sollte geprüft werden, wie die selbstbestimmte Mobilität durch eine Verknüpfung oder

Zusammenführung parallel bestehender Beförderungsangebote verbessert werden kann. Das betrifft insbesondere ergänzende Angebote des Nahverkehrs wie sogenannte Inklusionstaxis (barrierefreie Taxis), den „Berlkönig“ und die „alternative barrierefreie Beförderung“ der BVG sowie die unterschiedlichen Beförderungs- und Begleitdienste für Menschen mit Behinderungen (Sonderfahrdienst, Begleitdienste der Bezirke etc.). Das Recht auf Mobilität umfasst auch die entsprechende Information darüber, welche Verkehrsmittel genutzt werden können. Auch hier liegt eine transparente, zentrale, aktuelle und barrierefrei zugängliche Verknüpfung der bestehenden Informations- Auskunfts- und Buchungsinstrumente der verschiedenen Anbieter und weiteren beteiligten Stellen in Berlin nahe.

### c Eine umfassende Flankierung der Mobilitätsplanung durch digitale Daten

Um die Herausforderungen einer menschenrechtlichen Verkehrsplanung richtig erfassen zu können, ist es geboten, dass alle Schritte vor dem Hintergrund einer soliden Datenbasis geschehen. Der Teilhabebericht 2019 hatte hinsichtlich der Mobilität große Lücken. Daher sollten, über die bereits länger angekündigte Befragung der Nutzer\*innen des Sonderfahrdienstes hinaus, Befragungen von Berliner\*innen mit Behinderungen zu ihrer individuellen Mobilität stattfinden. Auch bei der Konzeption der Erhebungen sind Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu beteiligen. Eine Chance stellt die im Koalitionsvertrag angekündigte öffentliche Plattform für „planungs-, buchungs-, und auslastungsrelevante Daten“ dar. Diese sollte unbedingt so ausgestaltet werden, dass sie zukünftig sowohl als Planungsgrundlage für die barrierefreie Mobilität dienen kann als auch Nutzer\*innen im Alltag gleichberechtigt an der Flexibilisierung der Mobilität durch die Digitalisierung teilhaben lässt.

### d Angemessene Vorkehrungen für situativ und individuell auftretende Problemlagen

Bis alle Mobilitätsketten in Berlin barrierefrei nutzbar sind und für den Fall von Störungen oder Ausfällen beispielsweise von Fahrstühlen oder Beförderungsdiensten müssen im Einzelfall

Lösungen bereitstehen, um Mobilität zu gewährleisten. Berlin muss sicherstellen, dass alle Menschen gleichberechtigt an ihrem Ziel ankommen. Eine einheitliche Lösung zum Beispiel über „Inklusionstaxis“ scheint naheliegend.

**e Eine Regelung zum Disability Mainstreaming und zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen in verwaltungs- und politikübergreifenden Prozessen**

Eine solche Regelung stellt sicher, dass die Mobilität von Menschen mit Behinderungen bei der zukünftigen Verkehrs- und Stadtentwicklungsplanung – insbesondere beim schnell fortschreitenden Aufbau von E-Mobilität und Sharing-Angeboten – konsequent mitgedacht wird. Dazu müssen Menschen mit Behinderungen, sowohl als Einzelpersonen als auch durch ihre Organisationen an allen sie betreffenden politischen Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Die frühzeitige und umfassende Partizipation ist eine Bedingung dafür, dass politisches Handeln gelingt. In Berlin existieren dafür unter anderem die „Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderungen“ in allen Senatsverwaltungen sowie Beiräte auf Landes- und Bezirksebene. Darüber hinaus sollten auch Menschen mit Behinderungen, die nicht Mitglied in einem Gremium sind, die Möglichkeit einer Beteiligung haben.

Menschen in vulnerablen Lebenslagen sollten bei allen Schritten mitgedacht werden. Beispielsweise gibt die UN-BRK vor, dass Mobilität für Menschen mit Behinderungen erschwinglich sein muss. Dies gilt auch für die große Zahl von Menschen mit Behinderungen in Berlin, die in Armut und/oder Obdachlosigkeit leben.

## Empfehlungen

Berlin hat in den letzten Jahren Fortschritte bei der Verbesserung der Barrierefreiheit gemacht und der politische Wille ist erkennbar. 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 empfiehlt der Berliner Landesregierung:

- 1 Zügig ein Gesamtkonzept für die Mobilitäts-sicherung von Menschen mit Behinderungen unter Federführung der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz zu erarbeiten. Dabei sollte eine Roadmap für eine integrierte Planung zum barrierefreien Ausbau der Mobilitätsinfrastruktur erstellt und die Kompatibilität vorhandener Verkehrsmittel im Sinne barrierefreier Mobilitätsketten berücksichtigt werden. Solange diese nicht verwirklicht sind, müssen angemessene Vorkehrungen getroffen werden, um die Mobilität im Einzelfall sicherzustellen. Das Mobilitätskonzept sollte rechtzeitig vor der Neufassung des Nahverkehrsplans vorliegen und die Digitalisierung bereits im Vorhinein mitdenken.
- 2 Zeitnah mit der Befragung von Menschen mit Behinderungen zu Barrieren bei der Mobilität zu beginnen und dabei neue, digitale Möglichkeiten der Datensammlung zu nutzen.
- 3 Menschen mit Behinderungen durchgängig und wirksam an der Erstellung des Mobilitätssicherungskonzeptes zu beteiligen.

- 1 Angemessene Vorkehrungen sind nach Artikel 2 Unterabsatz 4 UN-BRK „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können.“
- 2 UN, Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014), Rdnr. 25
- 3 Abgeordnetenhaus Berlin (2021): Vorlage zur Kenntnisnahme: Bericht über die Lebenslagen und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen 2019 (Berliner Teilhabebericht 2019) Berichtszeitraum vom 2013 bis 2018. Drucksache 18/3956. S. 19
- 4 Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2020): Nahverkehrsplan Berlin 2019–2023, S. 144
- 5 Ebd., S. 144–163.
- 6 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021): Berlin Inklusiv. Berliner Maßnahmenplan 2020–2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
- 7 Nieß, Meike / Aichele, Valentin (2018): Selbstbestimmt unterwegs in Berlin. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

---

## Impressum

Position Nummer 23 | März 2022 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0 | Fax: 030 25 93 59-59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Frieder Kurbjeweit

LIZENZ: 

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

## Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.