

17. Wahlperiode

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

**Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung gem. § 11 Abs. 2 LGBG
für den Zeitraum 01. März 2011 bis 28. Februar 2013 – Verstößebericht / Tätigkeitsbe-
richt –**

Der Senat von Berlin
SenGesSoz – LfB 1 –
Tel.: 9028 (928)- 2838

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Vorlage
- zur Kenntnisnahme –

des Senats von Berlin

über Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung
gem. § 11 Abs. 2 LGBG für den Zeitraum 01. März 2011
bis 28. Februar 2013 – Verstößebericht / Tätigkeitsbericht –

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

Gemäß dem Berliner Landesgleichberechtigungsgesetz für Menschen mit und ohne Behinderung vom 17.05.1999 in der novellierten Fassung vom 03.07.2009 – LGBG § 11 Abs. 2 – legt der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung nach Kenntnisnahme durch den Senat seinen Bericht für den Zeitraum 01. März 2011 bis 28. Februar 2013 vor.

Der Bericht gliedert sich in die Teile:

1. Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen und deren dazu abgegebene Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen – Verstößebericht – und
2. die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung – Tätigkeitsbericht –

Der Bericht ist als Anlage beigelegt.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung sowie die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

Keine

Berlin, den 17. September 2013

Der Senat von Berlin

Klaus W o w e r e i t
Regierender Bürgermeister

Mario C z a j a
Senator für Gesundheit und Soziales

Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung 2011/2013

**gemäß § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Gleichberechtigung von Menschen
mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz – LGBG)
vom 17. Mai 1999 in der Fassung vom 03. Juli 2009**

Teil I

**Bericht über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter
Menschen durch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen und deren dazu
abgegebene
Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen**

10. Verstößebericht für den Zeitraum 01. März 2011 – 28. Februar 2013

Inhaltsverzeichnis

1	Gesetzlicher und politischer Rahmen des Berichts	2
1.1	Kenntnisnahme durch den Senat	2
1.2	Verstößebericht als Instrument der Behindertenpolitik	2
1.3	Erweiterung und Konkretisierung der Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch die UN-Behindertenrechtskonvention	3
2	Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen	3
2.1	Inklusion und Barrierefreiheit	3
2.2	Rechtliche Aspekte von Inklusion, gleichberechtigter Teilhabe und Barrierefreiheit	4
2.3	Der Umstellungsprozess vom automatischen Kneeling auf das sogenannte Bedarfskneeling	6
2.4	Automatisches Kneeling als Stand der Technik	7
2.5	Automatisches Kneeling, demografische Entwicklung und selbständige Lebensführung	11
2.6	Barrierefreier Tourismus	13
3	Schlussbemerkung	14
4	Stellungnahmen	14
4.1	Berliner Verkehrsbetriebe	14
4.2	Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin	19
4.3	Bezirksamt Lichtenberg von Berlin	20
4.4	Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin	20
4.5	Bezirksamt Mitte von Berlin	21
4.6	Bezirksamt Reinickendorf von Berlin	22
4.7	Bezirksamt Spandau von Berlin	22
4.8	Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin	23
4.9	Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin	23
4.10	Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin	24

1 Gesetzlicher und politischer Rahmen des Berichts

1.1 Kenntnisnahme durch den Senat

§ 11 Abs. 2 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) lautet:

(2) „Der Senat legt dem Abgeordnetenhaus jährlich den Bericht des oder der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung vor über

1. Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen und deren dazu abgegebene Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen,
2. die Tätigkeit der oder des Landesbeauftragten.“

Der vorliegende Verstößebericht enthält einen für den Berichtszeitraum vom 1. März 2011 bis zum 28. Februar 2013 vom Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung festgestellten Verstoß sowie die dazu abgegebenen Stellungnahmen insbesondere der kritisierten Anstalt des öffentlichen Rechts. Die Stellungnahme wird im Wortlaut unverändert und unkommentiert der Beanstandung angefügt und mit einem Balken am äußeren Textrand gekennzeichnet.

1.2 Verstößebericht als Instrument der Behindertenpolitik

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung, dessen letzter Bericht am 20.8.2012 im Ausschuss für Gesundheit und Soziales des Abgeordnetenhauses erörtert wurde, steht auf Grund der grundsätzlichen Jährlichkeit seines Berichtsauftrags immer wieder vor der Frage, ob er nur Verstöße aufgreifen kann, die jeweils in den Berichtszeitraum fallen und abgeschlossen sind, oder ob er sich auf grundsätzliche Verstöße, Tendenzen, Richtungswechsel konzentrieren sollte, die auch vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Verpflichtung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zeitlich und inhaltlich den vorgegebenen Rahmen sprengen.

Im vorliegenden Fall hat er sich dafür entschieden, sich einem über einen längeren Zeitraum andauernden Konflikt um das sogenannte Kneeling im Busverkehr der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zu widmen, der zu einem grundlegenden Richtungswechsel der Berliner Verkehrspolitik führen könnte, mindestens aber bei den Berliner Verkehrsbetrieben im Berichtszeitraum bereits zu einem solchen Richtungswechsel geführt hat.

Dies gilt sowohl für die Vorgehensweise, wie für den Inhalt dieses Richtungswechsels, der sich als sukzessive Umstellung des automatischen Kneeling auf ein sogenanntes Bedarfskneeling bei den Niederflurbussen der BVG im Rahmen sogenannter Testphasen vollzogen hat.

Auch unabhängig vom Berichtsauftrag nach § 11 Abs. 2 LGBG besteht die wichtigste Aufgabe des oder der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung nach § 5 Abs. 2

LGBG darin, „darauf hinzuwirken, dass die Verpflichtung des Landes, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird.“

Im vorliegenden Falle muss darüber hinaus auch noch der Wortlaut des § 5 Abs. 3, Satz 2 besonders hervorgehoben werden:

„Im Übrigen unterstützt jede Berliner Behörde sowie Körperschaft, Anstalt und Stiftung des öffentlichen Rechts den Landesbeauftragten oder die Landesbeauftragte bei der Erfüllung seiner oder ihrer Aufgaben“.

1.3 Erweiterung und Konkretisierung der Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch die UN-Behindertenrechtskonvention

Mit dem seit 26. März 2009 in Deutschland verbindlichen „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung“ (UN-Behindertenrechtskonvention) ist der Anspruch des Artikels 11 der Verfassung von Berlin („Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen“) für viele Lebensbereiche über die im Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin aus dem Jahre 1999 definierten Bereiche hinaus ausgedehnt worden. Für fast alle Lebensbereiche werden im völkerrechtlich verbindlichen Übereinkommen die Rechte behinderter Menschen definiert.

Dies gilt auch und gerade für Bereiche, die bereits im o. a. Gesetz zu Artikel 11 der Verfassung von Berlin im Rahmen eines Artikelgesetzes in einem ersten Schritt angepasst wurden. Beispielhaft sei nur die Änderung des ÖPNV-Gesetzes (Artikel II), der Bauordnung (Artikel III), des Denkmalschutzgesetzes (Artikel IV), des Schulgesetzes (Artikel VII), des Hochschulgesetzes (Artikel IX) und der Gaststättenverordnung (Artikel XI) genannt.

Der Landesbeauftragte wird im Folgenden am Beispiel der von der BVG angestrebten Abschaffung des automatischen Kneeling zeigen, dass es dabei nicht nur um die weitere Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung geht, sondern auch um die Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen, die dem Inklusionsgedanken der UN-BRK bereits entsprochen haben.

2 Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen

2.1 Inklusion und Barrierefreiheit

Der Inklusionsbegriff, der häufig vorschnell und ohne Veränderung in der Sache als neues, zumeist unzutreffendes Qualitätslabel verwendet wird, definiert zunächst vor allem den Anspruch auf Teilhabe ohne Bringschuld der Betroffenen.

Das automatische Kneeling erfüllt auf dem Feld der verkehrlichen Barrierefreiheit nicht nur den Anspruch, sondern steht seit Jahrzehnten für die Einlösung des Inklusionsbegriffs, lange bevor dieser selbst in Deutschland rezipiert und definiert wurde.

Hier wie in anderen Bereichen gilt für Barrierefreiheit, dass sie – so Prof. Dr. Felix Welti – ein gerichtlich überprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff ist: „Er enthält empirische und normative Elemente. Zu den empirisch überprüfbaren Fragen gehört, ob Lebensbereiche gestaltet sind, wie sie üblicherweise genutzt werden, ob eine Erschwernis besteht und ob sie ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind. Zu den (auch) normativen Elementen gehört festzustellen, welche Nutzung allgemein üblich ist, welche Erschwernis besonders ist und was grundsätzlich ohne fremde Hilfe bedeutet. Die normativen Elemente müssen bei der Rechtsanwendung ausgefüllt werden. Hierzu sind die Wertungen des Grundgesetzes und der Behindertenrechtskonvention relevant“ (Thesen zur Fachtagung „Zehn Jahre BGG –Stand und Perspektiven“, 11. und 12. November 2012, Berlin, Seite 1).

An anderer Stelle heißt es in seinen Thesen, „Barrierefreiheit (sei) ... zuerst objektive Verpflichtung öffentlicher oder privater Rechtssubjekte, Situationen zu vermeiden, in denen Teilhabe beeinträchtigt wird. Gegenwärtig (seien) vor allem Aufsichts- und Genehmigungsbehörden für die Durchsetzung von Barrierefreiheit verantwortlich“ (Thesen, Seite 2).

Natürlich geht es Prof. Dr. Welti und vielen anderen Akteuren vor allem um die Durchsetzung von mehr Barrierefreiheit, um Fortschritte, die rechtlich geboten– und technisch umgesetzt werden müssen. Dabei spielt der Stand der Technik im Busbereich eine ebenso große Rolle wie z. B. der Stand der Informationstechnologie bei der Herstellung barrierefreier Dokumente.

Dass das automatische Kneeling längst Stand der Technik ist, ist ebenso eine empirische Tatsache wie die Tatsache, dass der Einsatz bereits seit vielen Jahren praktiziert wird, sich bewährt und längst normative Wirkung entfaltet hat und zwar nicht nur bezogen auf Individuen.

In seinen Thesen zur Barrierefreiheit stellt Prof. Dr. Welti außerdem fest, dass Barrierefreiheit eine einheitliche Anforderung an gestaltete Lebensbereiche beschreibt. Weiter heißt es: „Die Barrierefreiheit kann regelmäßig nicht auf einzelne bekannte behinderte Menschen bezogen werden, sondern auf eine unbekannte Mehrzahl von Menschen mit verschiedenartigen Funktionsstörungen und Bedürfnissen“ (Thesen, Seite 1).

Mit dieser These wird nicht zuletzt der Bogen geschlagen zur demografischen Entwicklung, auf die weiter unten noch eingegangen wird.

2.2 Rechtliche Aspekte von Inklusion, gleichberechtigter Teilhabe und Barrierefreiheit

Barrierefreiheit und Inklusion werden in ihrem grundsätzlichen Anspruch auf der Berliner Landesebene im Kontext der Verpflichtung „zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von Menschen mit und ohne Behinderung“ des Artikel 11 der

Verfassung von Berlin insbesondere durch den § 4a LGBG und den Artikel 9 der UN-BRK bestimmt sowie im verkehrlichen Bereich durch den § 2 Abs. 8 ÖPNV-Gesetz.

Der im Folgenden zitierte Wortlaut des im Zuge der Novellierung des Berliner LGBG am 19. Juni 2006 neu eingeführten §4a, lehnt sich dabei an § 4 des Bundesgleichstellungsgesetzes vom 27. April 2002 an, welches zwar 3 Jahre nach dem Berliner LGBG, dem ersten Landesgleichberechtigungsgesetz Deutschlands, beschlossen wurde, aber mit der Definition von Barrierefreiheit neue Maßstäbe für fast alle Landesgleichberechtigungsgesetze setzte.

„§ 4a – Barrierefreiheit

Barrierefrei sind bauliche Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind. Eine besondere Erschwernis liegt insbesondere auch dann vor, wenn Menschen mit Behinderung die Mitnahme oder der Einsatz benötigter Hilfsmittel verweigert oder erschwert wird.“

Mit § 4a LGBG wird also auch für den verkehrlichen Bereich definiert, was derzeit unter Barrierefreiheit zu verstehen ist, während § 2 Abs. 8 ÖPNV-Gesetz zur Barrierefreiheit im ÖPNV mit folgendem Wortlaut verpflichtet:

„Bei der Planung und Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur, der Fahrzeuge sowie des sonstigen Angebots des öffentlichen Personennahverkehrs sind insbesondere die Belange von in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen zu berücksichtigen. Dies schließt sowohl die Barrierefreiheit als auch die Orientierungshilfe für behinderte Menschen ein. Bei Neuanschaffungen von Fahrzeugen sind die Barrierefreiheit und die Orientierungshilfe für behinderte Menschen zu gewährleisten.“

Die Verbindung von Inklusion und Barrierefreiheit vollzieht sich praktisch vielfach, soweit es sich um baulich oder technisch gestaltete Elemente handelt, über das sogenannte Design for all. Ein Anspruch, der zum Beispiel von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt durch die Herausgabe von Handbüchern für den „Öffentlichen Freiraum“ und für „Barrierefreies Planen und Bauen in Berlin“ verfolgt wird und auch dem europäischen Netzwerk „Barrier-free City for All“ zu Grunde liegt, das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt wesentlich mitgestaltet wird. Design for all steht dabei immer vor der konkreten Herausforderung z. B. bei bestehenden, etwa denkmalgeschützten Gebäuden, Kompromisse eingehen zu müssen.

Anders im Verkehrsbereich, hier gelang in Berlin fast zeitgleich der Durchbruch des Design for all sowohl im baulichen Bereich (u. a. Aufzüge auf Bahnhöfen), als auch bei der Fahrzeuggestaltung.

Das sogenannte Bedarfskneeling erfüllt – unabhängig vom Verstoß gegen den Inklusionsanspruch und das Benachteiligungsverbot – die Norm des § 4a des LGBG nicht.

Die Busse sind, gemessen am Stand der Technik, dem automatischen Kneeling, nicht barrierefrei. Sie sind weder „in der allgemein üblichen Weise“, noch „ohne besondere Erschwernis“ und auch nicht „ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar“. Außerdem wird „die Mitnahme oder der Einsatz benötigter Hilfsmittel (...) erschwert“. Würde die BVG also alle Busse auf Bedarfskneeling umstellen, so würde sie nach heutigen Maßstäben nicht mehr über barrierefreie Busse verfügen und in dieser Frage auch grundsätzlich und auf Dauer gegen Artikel 11 der Verfassung von Berlin verstoßen.

Entgegen ihrer eigenen Darstellung verfügt die BVG derzeit also nicht mehr über eine barrierefreie Busflotte, sondern seit August 2012 nur noch über maximal 757 barrierefreie Busse bei einem Gesamtbestand von 1324 Bussen. Bereits mit dem Schritt zu sogenannten Testphasen hat sich die BVG als Anstalt des öffentlichen Rechts damit von verbindlichen Rechtsgrundlagen entfernt.

2.3 Der Umstellungsprozess vom automatischen Kneeling auf das sogenannte Bedarfskneeling

Betroffenenvertreter wurden erstmals am 12. April 2011 in der Arbeitsgruppe „Bauen und Verkehr – barrierefrei“ in der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung darüber informiert, dass die BVG die Umrüstung von 12m-Bussen auf ein sogenanntes Bedarfskneeling plane.

Diese Ankündigung, die zunächst vor allem mit dem Hinweis auf die Kostenentwicklung, die durch die Ausfälle der Kneelingtechnik verursacht werde, begründet wurde, traf sofort auf den einhelligen Widerstand der anwesenden Behindertenvertreter, einschließlich des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung.

Dennoch hatte die BVG dann nach eigenen Angaben die angekündigte Umstellung für insgesamt 152 Niederflureindeckerbusse bis zum 1. Juli 2011 vollzogen. Spätestens seit diesem Zeitpunkt fahren diese umgerüsteten Busse ohne Information der breiten Öffentlichkeit im später als erste Testphase deklarierten Regelbetrieb, ohne die in Berlin seit Jahren gültigen Anforderungen an Barrierefreiheit zu erfüllen.

Die zweite Phase der Umrüstung erstreckte sich auf alle 415 Doppeldeckerbusse, deren Umstellung zum 1. August 2012 vollzogen war.

Nach einer Flut von Protesten und Einsprüchen gegen die bisherige Umstellung wurde die zweite Phase im BVG-Kundenmagazin Plus (Juli/August 2012) unter der Überschrift „Umsteigekomfort auf Knopfdruck“ mit dem Hinweis, dass Busfahrgäste mit dem Komfortknopf „ab sofort bequemer ein- und aussteigen können“, angekündigt.

Im Folgenden wird der Text der Ankündigung, der von vielen Menschen mit Behinderung als Provokation empfunden wurde, noch einmal vollständig dokumentiert:
„Umsteigekomfort auf Knopfdruck

Mit dem Komfortknopf können Busfahrgäste ab sofort bequemer ein- und aussteigen

Seit kurzem steht allen Fahrgästen der BVG, die mit dem Bus unterwegs sind, eine neue Funktion zur Verfügung. Da sich ein Großteil der Busse nicht mehr automatisch an jeder

Haltestelle absenkt, hat die BVG den Komfortknopf eingeführt, der allen Fahrgästen ein bequemes Ein- und Aussteigen ermöglicht. Sobald der blau-gelbe Knopf, von innen oder außen betätigt wird, neigt sich der Bus um 7 Zentimeter und reduziert so die Einstiegshöhe auf ein Minimum. Wer also schweres Gepäck oder Kinderwagen dabei hat oder einfach gerne gemütlicher ein und aussteigen möchte, braucht dafür nur den neuen Komfortknopf zu drücken. Bereits seit 2009 ist die komplette Busflotte der BVG barrierefrei und mit der sogenannten Kneelingfunktion, also dem seitlichen Absenken des Busses, ausgestattet.“

Gemessen an dieser Ankündigung des Verkehrsträgers sieht das reale Angebot der BVG in Sachen Kneeling eher trostlos aus (vgl. dazu u. a. die Testergebnisse der Zeitschrift Signal weiter unten).

Die BVG, die weiter bemüht ist, ihre zweifellos vorhandenen Verdienste in Sachen Barrierefreiheit zu bewerben, fühlt sich in Sachen „Kneeling“ zu Unrecht an den Pranger gestellt und hat doch zugleich offensichtlich ihre eigentlichen Adressaten für Barrierefreiheit mit ihrem „Komfortknopf“ aus den Augen verloren. Menschen mit Behinderung suchen nicht in erster Linie Komfort, sondern Teilhabelösungen, die sich ggf. als inklusive Lösungen auch positiv auf andere Personengruppen auswirken.

„Komfortlösungen“, die für tatsächlich Betroffene Rückschritte darstellen, sollten diesen nicht durch Öffentlichkeitsarbeit als Fortschritt verkauft werden.

Die in der Anhörung des Gesundheits- und Sozialausschusses vom 3. September 2012 vorgebrachten Argumente der BVG für das sogenannte Bedarfskneeling, die sicher durch die zweite „Pilot-/Testphase“ bis zum 31. Januar 2013 erhärtet werden, verstärken bei den Betroffenen den Eindruck, dass sich die BVG zumindest im Busbereich sukzessive aus kostenträchtigen Verpflichtungen zurückziehen will oder diese gesondert erstattet haben will.

2.4 Automatisches Kneeling als Stand der Technik

Die Beurteilung technischer Fragen rund um das automatische Kneeling kann sich für Außenstehende nur auf Beobachtungen und Erfahrungen mit dieser Technik beziehen und auf die Kommunikation dieser Aspekte durch den Verkehrsträger.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Argumente gegen das automatische Kneeling laufend verändert und ausgeweitet wurden.

Wäre es nur bei technischen Argumenten geblieben (z. B. Störanfälligkeit mit der Folge von Busausfällen), so wäre der Focus zwangsläufig nur auf technische Fragen beschränkt geblieben, für die es erfahrungsgemäß auch immer technische Lösungen gibt.

Es stellt sich deshalb schon hier die Frage, was der Verkehrsträger getan hat, um die Standfestigkeit der Technik, die offensichtlich über viele Jahre funktioniert hat, weiter zu gewährleisten.

Praktisch hat er durch den Einbau von Klimaanlage dazu beigetragen, dass die Kompressoren, die für das Kneeling, jetzt aber ebenso für die Klimaanlage, maßgeblich sind, möglicherweise an Standfestigkeit verloren haben.

Klimaanlagen sind aber, wie man einem Zitat der BVG-Sprecherin in der Berliner Zeitung vom 5./6. April 2012 entnehmen kann, unverzichtbar, soweit dies heute Norm sei. Automatisches Absenken sei dagegen entbehrlich: „Bedarfskneeling ist Standard. Das wird so kommen“ (S. 19). Der Hinweis darauf, dass in der Fahrzeugtechnik längst z. B. die Entfeuchtung von Fahrzeugen als praktischere und kostengünstigere Alternative zur Klimatisierung verfolgt wird, sei hier nur am Rande erwähnt.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der gegenwärtige Stand der Technik Problemlösungen eröffnet, die nur gewollt sein müssen. Verabschiedet man sich hingegen vom automatischen Kneeling, so wird damit ein verheerendes Signal für die Technik des Kneeling insgesamt ausgesendet, weil die Hersteller dann die Standfestigkeit der Technik auf einen durchschnittlichen Gebrauch des Bedarfskneeling ausrichten werden. Folgt man dabei der Bedarfsanalyse der BVG, die – entgegen der offensichtlichen Bevölkerungs- und Kundenstruktur – nur von einem Bedarf von 3 Prozent Absenkungen ausgeht, so dürfte das Schicksal des Kneeling perspektivisch insgesamt besiegelt sein.

Auch Verkehrsträger, die bisher nur auf das sog. Bedarfskneeling gesetzt haben, profitieren derzeit noch davon, dass die Fahrzeughersteller sich in ihrer Kneelingtechnik am automatischen Kneeling des größten Verkehrsunternehmens Europas ausrichten müssen, wenn sie ihre Gewährleistungsverpflichtungen erfüllen wollen. Die Verfügbarkeit der Technik wird also in der Praxis nicht dadurch zu erzielen sein, dass sie über ein Bedarfskneeling nur weniger genutzt wird, sondern nur durch eine konsequente weitere Verbesserung der Standfestigkeit des Systems.

Wie bereits ausgeführt, entzieht sich die Beurteilung technischer Aspekte weitgehend dem außenstehenden Betrachter. Insofern kann auch nicht eingeschätzt werden, welche Gründe dazu geführt haben, dass im letzten Jahr zeitweise mehr als 120 Busse reparaturbedürftig nicht zur Verfügung standen. Reparaturstau und Stillstandszeiten werden allerdings nicht zwangsläufig nur von anfälliger Technik und schon gar nicht von nur einer technischen Ursache bestimmt, sondern in der Regel – wie man es auch von anderen Berliner Verkehrsträgern weiß – auch von den Werkstattkapazitäten.

Sichtbar wird hingegen der Strauß von Argumenten, der gegen eine inklusive technische Lösung vorgebracht wurde, die über viele Jahre problemlos praktiziert wurde (Technikprobleme, Dieserverbrauch, Umweltbelastung sowie Belastung der BusfahrerInnen und der Fahrgäste).

Weil man den aus Kostengründen einmal eingeschlagenen Weg zur Abschaffung des automatischen Kneelings spätestens dann nicht mehr durchhalten kann, wenn diese begrenzten Kosten dem praktischen Nutzen des automatischen Kneeling und der damit verbundenen Vermeidung von gesellschaftlichen Kosten in anderen Bereichen gegenübergestellt werden, hat man in die Argumente gegen das automatische Kneeling auch angebliche Belastungsfaktoren für das Fahrpersonal und Fahrgastgruppen einbezogen. Neu ist daran nur der Versuch, genau jene Nutzergruppe, die in großer Zahl auf das Kneeling angewiesen ist, die alten Menschen, zugleich als Opfer des automatischen Kneeling darzustellen.

In schriftlichen Stellungnahmen der BVG (u. a. von Frau Dr. Nikutta an den Landesbeirat für Menschen mit Behinderung vom 26. Juli 2012) wurde wiederholt auf die durch das automatische Kneeling ausgelöste Sturzgefahr und auf einzelne Beschwerden dazu

hingewiesen. Unabhängig davon, welche Konsequenzen eine solche Aussage auch für das von der BVG präferierte Bedarfskneeling haben müsste, kann die BVG damit nur solche Adressaten beeindrucken, die weder die kaum merkliche Busneigung bei Eindeckern (gilt ja nicht für die ohne Neigung absenkenden Doppeldecker) noch die tatsächlichen Gefahren des täglichen Busverkehrs für alle Fahrgäste aus eigenem Erleben kennen. Jedes Schlagloch, jede durch die Verkehrssituation ausgelöste plötzliche Lenkbewegung oder jedes abrupte Bremsmanöver stellen tatsächliche Gefährdungen dar, die in keinem Verhältnis zur Busneigung bei den Eindeckern in Halteposition stehen. Nicht neu ist hingegen das Argument der Belastung der BusfahrerInnen. Vor 25 Jahren wollte die BVG mit diesem Argument grundsätzlich die Einführung der Niederflurtechnik und der damit verbundenen Hebe- und Rampentechnik verhindern. Auch damals wurde zunächst hauptsächlich technisch argumentiert und dann die Überforderung der FahrerInnen als weiteres Argument gegen die Mitnahme insbesondere von RollstuhlbenutzerInnen angeführt. Nachdem zunächst von der BVG behauptet wurde, es gäbe keinen Hersteller, der die geforderte Niederflurtechnik auch für einen Linienbus liefern könnte, wurden 1988 von ihr 40 mehrstufige Busse (Standardlinienbusse II) bestellt, obwohl bereits ein Senatsbeschluss vorlag, der die BVG zur Beschaffung von sogenannten behindertengerechten Bussen verpflichtete. Als die für die Umsetzung des „Senatsprogrammes Behindertenfreundliches Berlin“ aus dem Jahre 1987 zuständige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales den Nachweis führen konnte, dass ein Hersteller zur kurzfristigen Entwicklung und Lieferung von einstufigen Niederflurlinienbussen in der Lage war, musste die BVG die bereits erfolgte Bestellung der Standardlinienbusse II stornieren und einige Busse zu Probezwecken beim Hersteller Neoplan beschaffen.

Im Februar 1989 wurden die ersten 9 Niederflur-Eindecker-Busse der Firma Neoplan ausgeliefert. 5 Busse waren bereits mit Kneeling und zum Teil mit Rampen ausgestattet und 4 Busse verfügten über einen Hubmatic-Lift an der Vordertür. In der Folgezeit mussten die Marktführer bei Standardlinienbussen, die auch das damals bereits größte deutsche Busverkehrsunternehmen beliefern wollten, auf die neue Technik umstellen. Die BVG selbst versuchte allerdings noch mindestens bis zum Jahr 1991 zumindest die Rampen und Hebeteknik und damit die Nutzung der Busse durch RollstuhlbenutzerInnen grundsätzlich zu verhindern. Dabei wurde vor allem mit der zusätzlichen Belastung der FahrerInnen argumentiert. Fehlbedienungen, Wartungsprobleme und die wetterbedingte Störanfälligkeit der Hubmatic-Lifte führten dann 1996 im Einvernehmen mit den Behindertenverbänden und der Senatsverwaltung für Soziales zur Abschaffung dieser Lifte und zur durchgängigen Ausrüstung der Busse mit zwei Ein- und Ausstiegsrampen. Für die Nutzer war dieses Zugeständnis allerdings nur unter der Bedingung akzeptabel, dass durch das automatische Kneeling auch ein geringerer Neigungswinkel der Rampe garantiert ist. Die inzwischen immer häufigere Beobachtung, dass ein Rampeneinsatz durch MitfahrerInnen oder BusfahrerInnen, letztere nicht dazu veranlasst, bei vorhandenem Bedarfskneeling dieses auch einzusetzen, zeigt, dass die RollstuhlbenutzerInnen sich beim Wegfall des automatischen Kneeling sogar in einer doppelten Abhängigkeit vom jeweiligen Fahrpersonal befinden. Diese immer häufigere Beobachtung steht auch im Widerspruch zur Aussage der BVG in der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit und Soziales vom 3. September 2012, dass das Kneeling (automatisches oder Bedarfskneeling) Rollstuhlfahrer überhaupt nicht betreffe (vgl. Wortprotokoll vom 3. September 2012, Seite 9).

Das Dilemma der BVG besteht bei der Verteidigung ihres Standpunktes darin, dass sie einer bisher gut funktionierenden technischen Lösung eine Reihe von Annahmen gegenüberstellt, die einer Überprüfung in der Praxis nicht standhalten. So geht die BVG z. B. „davon aus, dass Bordsteine ca. 16 cm hoch sind“ (Wortprotokoll vom 3. September 2012, Seite 8) und will damit nahelegen, dass für die Überwindung der restlichen 16 cm bis zur Einstiegshöhe eines Niederflurbusses von 32 bis 34 cm nur in seltenen Fällen der Kneelingvorgang benötigt werde. Wie viele der ca. 6400 Haltestellen tatsächlich diese Bordsteinhöhe aufweisen ist allerdings unbekannt. Gleichzeitig geht die BVG offensichtlich davon aus, dass eine parallele Anfahrtssituation an die Haltestellen immer gegeben ist, sonst könnte sie nicht gleichzeitig mit der geplanten Umstellung des Kneeling auch die Rampe an der Vordertür abschaffen wollen. Landet die Klapprampe an der zweiten Tür z. B. auf Grund einer ungünstigen Anfahrtssituation allerdings auf Straßenniveau, so ist die Mitnahme einer Rollstuhlbenutzerin bzw. eines Rollstuhlbenutzers nahezu ausgeschlossen. Weitere Annahmen der BVG betreffen die Belastungssituation ihrer BusfahrerInnen. Einerseits wird ihre körperliche Belastung als Argument gegen das automatische Kneeling angeführt (vgl. u. a. Schreiben von Frau Dr. Nikutta an den Landesbeirat für Menschen mit Behinderung vom 26. Juli 2012) und andererseits erwartet man von diesen FahrerInnen, dass sie –gut geschult und angewiesen –bereitwillig und ausnahmslos eben jenes für sie belastende Kneeling auslösen, wenn der sogenannte Komfortknopf gedrückt wird. Während es für die gesundheitsbelastenden Wirkungen des automatischen Kneelings keine Beweise gibt, wohl aber im Zweifel moderne Möglichkeiten der Sitzausbalancierung, so gibt es für die Nichtbeachtung des sog. Komfortknopfes eine Reihe von Erfahrungsberichten. Neben den Selbstversuchen des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung (insgesamt 15 Anforderungen, keine Absenkung im August und September 2012 rund um die bereits erwähnte Anhörung im Abgeordnetenhaus) sei hier vor allem der Kneelingtest der Zeitschrift Signal (Unabhängige Zeitschrift für Fahrgastbelange und Verkehrspolitik) erwähnt. Im Testzeitraum vom 18. Dezember 2012 bis 3. Januar 2013 wurden insgesamt 57 Kneelinganforderungen über die entsprechenden Anforderungstasten bei bereits auf das sog. Bedarfskneeling umgerüsteten Fahrzeugen vorgenommen und dokumentiert. Im Ergebnis kam es zu keiner einzigen Absenkung und zwar auch dann nicht, wenn eine Hilfebedürftigkeit von Fahrgästen offensichtlich war (vgl. Signal, Heft 1 2013, Seite 5).

Diese Ergebnisse belegen vor allem, dass die stark beanspruchten Fahrer objektiv überfordert sind, diese Funktion wahrzunehmen. Sie geraten dabei zwangsläufig in eine Konfliktsituation mit mobilitätseingeschränkten Fahrgästen, die Kenntnis haben von den Ankündigungen der BVG, „dass der Bus sich neige, sobald der blau-gelbe Komfortknopf gedrückt werde“ (u. a. im Kundenmagazin BVG_plus vom Sommer 2012).

Dass eine Lösung, die man nicht durchsetzen kann, keine Lösung ist, gilt beim Thema Barrierefreiheit im Busverkehr bereits seit langer Zeit als gesichert. Über 15 Jahre wurden sinnesbehinderte Fahrgäste mit dem Hinweis auf die Verpflichtung der FahrerInnen zur Haltestellenansage hingehalten, bevor endlich automatisierte Haltestellenankündigungen mit digitalisierten Sprachbausteinen und Displayanzeigen sukzessive eingeführt wurden. Fahrgestützte Systeme funktionieren angesichts der belastenden Kernfunktionen dieser FahrerInnen nur in Ausnahmefällen und können auch nicht die Grundlage für ein verlässliches und bedarfsgerechtes Kneeling sein. Ein System degradiert diejenigen, die auf das Funktionieren angewiesen sind spätestens dann zu frustrierten Bittstellern, wenn die Erfahrung zeigt, dass die Anforderung – aus welchen Gründen auch immer – praktisch

nie erfüllt wird. Diese Erfahrung prägt natürlich auch das Nutzerverhalten und trägt dazu bei, dass das Nutzerverhalten sich entgegen der vorhandenen Bevölkerungs- und Bedarfsstruktur den Bedarfsprognosen der BVG annähert. Das heißt, dass der Einstieg in den Ausstieg aus der Kneelingtechnik auch dadurch begünstigt wird, dass die Fahrgäste resignieren, weil die „strikte Anweisung“ der BVG-Führung und die Schulungen und Unterweisungen aller Fahrer, nach sichtbarem Bedarf, ganz sicher aber bei der Betätigung des sogenannten Komfortknopfes zu kneelen seit Anbeginn der Umstellung praktisch unbeachtet bleiben.

2.5 Automatisches Kneeling, demografische Entwicklung und selbständige Lebensführung

Jahrzehntlang wurden Investitionen in die Barrierefreiheit in Millionenhöhe völlig zu Recht auch damit begründet, dass sie nicht nur Menschen mit Behinderung zu Gute kommen. Ausgerechnet dann, wenn immer neue Bevölkerungsprognosen einen immer größeren Bedarf an Barrierefreiheit belegen, legt die BVG gerade in dem für die Selbstversorgung mobilitätseingeschränkter Menschen wichtigen Busverkehr den Rückwärtsgang ein. Die dramatische Zunahme der hochaltrigen Menschen über 80 Jahre um über 80 Prozent bis 2030 braucht aber mehr und nicht weniger Barrierefreiheit.

Deshalb gilt es, wie auch Senator Müller bei der Vorstellung der letzten Bevölkerungsprognose am 4. Dezember 2012 feststellte, „Berlin so zu gestalten, dass diese Bevölkerungsgruppe barrierefrei am Stadtleben teilnehmen kann.“

Mit dem automatischen Kneeling ist ein Stand der Bustechnik erreicht, der den Anforderungen der demografischen Entwicklung entspricht und zugleich den menschenrechtlich begründeten Teilhabeanspruch aller mobilitätseingeschränkten Menschen gewährleistet. Insofern gilt es diese im wahrsten Sinne des Wortes „inklusive“ Lösung für alle zu sichern und technisch weiter zu stabilisieren und damit eines der wenigen Beispiele für gelungene Inklusion mit hohem praktischem und symbolischem Wert zu bewahren. Kurzfristige Einspareffekte bei der Umstellung auf ein sog. Bedarfskneeling stehen in keinem Verhältnis zu den langfristigen, allerdings sehr schwer zu kalkulierenden Kosten für „besondere Vorkehrungen“ (ambulante oder stationäre Versorgung) für diejenigen, denen ein wichtiges Element ihrer verlässlichen Mobilitätsbedingungen verloren geht.

Unabhängige, selbständige Lebensführung hängt in der Hauptstadt der Singlehaushalte (54 Prozent aller Haushalte) insbesondere für hochaltrige und andere Menschen mit einer Mobilitätseinschränkung von vielen subjektiven und objektiven Faktoren ab. Dabei ist die Risikoabschätzung für ihre Selbstversorgung im Nahbereich der Wohnung von der Selbsteinschätzung und den objektiven Bedingungen geprägt. Die fortschreitende Konzentration von Einkaufsmöglichkeiten, Post- und Bankfilialen, Ärztezentren etc. auf Subzentren erfordert zunehmend die Inanspruchnahme von Verkehrsmitteln und hier insbesondere von Bussen. Der Mietanstieg in den Innenstadtbereichen fördert darüber hinaus den Rückzug einkommensschwacher Menschen mit Behinderung und Senioren aus infrastrukturell relativ gut versorgten Quartieren und erhöht zugleich die Abhängigkeit von einer guten und nutzbaren Verkehrsinfrastruktur. Nur das enge Netz des Linienbusverkehrs garantiert als Element der Feinverteilung des ÖPNV überhaupt die Mobilität mobilitätseingeschränkter Bürger. Nur so lange Vertrauen in die Verlässlichkeit

und Nutzbarkeit dieses Verkehrsmittels besteht, wird er oder sie sich diesem auch anvertrauen.

Insofern gilt es die Hemmschwellen bei der Nutzung des ÖPNV herabzusetzen und nicht heraufzusetzen. Die Grenze der Nutzbarkeit ist dann erreicht, wenn ihm/ihr Erleichterungen nicht zuverlässig zur Verfügung stehen bzw. die Bedingungen nicht mehr zu bewältigen sind und deshalb schon aus diesem Grunde eine Selbstversorgung aufgegeben werden muss.

Zahlreiche Gespräche des Landesbeauftragten gerade mit hochaltrigen BusnutzerInnen begründen seine Annahme, dass der Begriff Kneeling, sowohl als Bedarfs- als auch als automatisches Kneeling weitgehend unbekannt ist, dass aber die Tatsache, dass der Bus sich absenkt als große Erleichterung empfunden wird.

Insbesondere RollatorennutzerInnen sehen darin eine unverzichtbare Voraussetzung für ihre Busnutzung und ein wichtiges Element ihrer täglichen Risikoabschätzung, wenn sie ihre Wohnung verlassen wollen oder für ihre Selbstversorgung müssen. Die Bereitschaft, sich große Mühe zu geben, ja sogar sich zur Aufrechterhaltung ihrer Mobilität zu quälen, ist ausgeprägt und nur dadurch zu erklären, dass der in der Regel unumkehrbare Verlust der Selbstversorgung zugleich auch ein Verlust an Selbstbestimmung ist und deshalb bis zum letzten Moment hinausgezögert wird. Es geht also auch um Lebensqualität, um eine machbare Vermeidung von besonderen Mühen, um Respekt vor Menschen, deren Lebensbedingungen mit fortschreitendem Alter und Behinderung schwieriger werden, um Vermeidung von Angst und Unsicherheit in der täglichen Lebensgestaltung, um verlässliche Daseinsvorsorge.

Bedarfskneeling, bzw. das regelhafte Ausbleiben des Kneeling (erklärtes Ziel des Bedarfskneeling) wird möglicherweise von vielen lediglich als Verschärfung ihrer Mühen registriert. Sich ohne Kneeling in den Bus zu quälen, ist auch für diejenigen, die die Möglichkeit des Bedarfskneeling kennen, je nach Behinderung und mitgeführten Hilfsmitteln vergleichbar mit der möglicherweise vergeblichen Mühe des schnellen Erreichens des Bedarfsknopfes und dem dann immer noch ungewissen Ausgang dieser Aktion. Ganz abgesehen davon, dass Blinde und Sehbehinderte auch bei Kenntnis des Bedarfskneeling den sog. Komfortknopf erst finden müssen. Das subjektive Erleben einer Kränkung durch die Nichtberücksichtigung der Anforderung des Kneeling ist eine Empfindung, die gerade Menschen, die sich häufig hilflos und allein fühlen, zu vermeiden suchen. Dabei sollte es für einen öffentlichen Verkehrsträger mit Sozialbindung (§ 3 Berliner Betriebe-Gesetz) eher darum gehen, weitere Kundenpotentiale bei Personen mit Mobilitätseinschränkungen zu erschließen, die aufs Auto verzichten wollen oder müssen. Bereits die derzeitige Bevölkerungsstruktur (Alter und Behinderung) lässt keinen Spielraum für das sogenannte Bedarfskneeling. Würde das Bedarfskneeling aber tatsächlich der Bevölkerungs- und Nutzerstruktur entsprechend zum Einsatz kommen, so wäre das erklärte Ziel, das mit dem Bedarfskneeling angestrebt wird, nämlich die starke Reduzierung der Kneelingvorgänge, nicht zu erreichen. Außerdem wäre dann die Standfestigkeit des Systems (erst recht nach der Anpassung der Technik an den von der BVG prognostizierten Bedarf von 3 Prozent Kneelingvorgänge) nicht mehr gewährleistet.

Die demografische Perspektive Berlins bis 2030 (ca. 858 Tsd. Senioren, ca. 280 Tsd. hochaltrige Menschen über 80 Jahre, Steigerung der Zahl von Menschen mit Behinderung von derzeit ca. 600 Tsd. auf ca. 800 Tsd. bei Beibehaltung der langfristigen

Steigerungsraten) erfordert wie in vielen anderen Bereichen auch ein Mehr an Barrierefreiheit und nicht einen Verlust an Barrierefreiheit.

Vor diesem Hintergrund kam es auch zur folgenden, einstimmig vom Landessenorenbeirat und vom Landesbeirat für Menschen mit Behinderung beschlossenen Resolution, die der BVG am 22. Juni 2012 zugeleitet wurde:

„Der Landessenorenbeirat und der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung fordern die BVG hiermit gemeinsam auf, ihrer Verantwortung gegenüber ihren zahlreichen älteren und behinderten Kunden und ihren stark beanspruchten Fahrern gerecht zu werden und weiterhin für ein zuverlässiges automatisches Kneeling aller Busse zu sorgen. Konflikte zwischen Fahrgästen und FahrerInnen über den Anspruch auf Bedarfskneeling von vorneherein im Sinne wechselseitiger Wertschätzung zu vermeiden und einen bereits erreichten inklusiven Standard ganz im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention aufrecht zu erhalten.

Die Bevölkerungs- und Altersstruktur Berlins, die sich unter sozialen Aspekten noch deutlicher in der Nutzerstruktur der BVG widerspiegelt, lässt keinen Spielraum für eine Verringerung des Kneelingesinsatzes durch ein sog. Bedarfskneeling.

Der Wegfall der automatischen Gewährleistung von Kneeling verursacht Resignation und Verzicht, Unsicherheit, Mühe und Anstrengung bei Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, deren selbstständiges Leben auch zur Entlastung von Sozialsystemen nicht erschwert, sondern erleichtert werden sollte.

Berlin und die BVG haben in dieser Hinsicht viel erreicht.

Rückschritte gerade dann einzuleiten, wenn der demografische Wandel spürbar wird und der Inklusionsanspruch von Menschen mit Behinderung mit der Ratifizierung der UN-BRK Gesetzeskraft erlangt, muss auch alle politisch Verantwortlichen unserer Stadt auf den Plan rufen, die BVG zur Rücknahme der bereits eingeleiteten Umrüstung ihrer Busse zu bewegen.“

Dieser Resolution haben sich außerdem der Vorsitzende des Berliner Beirats für Familienfragen, Thomas Härtel, Staatssekretär a.D., der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung sowie die Konferenz der Berliner Beauftragten für Menschen mit Behinderung angeschlossen.

2.6 Barrierefreier Tourismus

Die Erhaltung und weitere Verbesserung der Kneelingtechnik, die ja ein Abfallprodukt der ohnehin unverzichtbaren elektronischen Luftfederung zur automatischen Niveauregulierung ist, ist nicht nur ein Element der Daseinsvorsorge für die einheimische Bevölkerung, sondern auch ein wichtiger Mosaikstein des barrierefreien Angebots, des mit dem europäischen Barrierefreiheitspreis (Access City Award) am 3. Dezember 2012 ausgezeichneten Städtereiseziels Berlin.

Im internationalen Wettbewerb mit anderen Metropolen hat der im August 2012 gegründete „Runde Tisch Berlin barrierefrei“ bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, der sich vor allem der neuen Schwerpunktsetzung der Berliner Tourismuswerbung, dem barrierefreien Tourismus verpflichtet fühlt, alle Kräfte

gebündelt, um den erreichten Stand an Barrierefreiheit zu stabilisieren, auszubauen und zu kommunizieren. Ein Rückschritt bei der Barrierefreiheit im Busbetrieb konterkariert diese Ziele und die diesbezüglichen Anstrengungen aller Beteiligten. Gerade für die steigende Zahl älterer Touristen führt der Wegfall des automatischen Kneeling zu einer deutlichen Verschlechterung ihrer Aufenthaltsqualität. Die Negativwerbung für den barrierefreien Tourismus wird sich gerade in diesem sensiblen Feld schneller herumsprechen als die positiven Effekte, die mit der Verleihung des Access City Award durch die EU-Kommission verbunden waren.

3 Schlussbemerkung

Die Entscheidung Berlins, nur noch barrierefreie Linienbusse anschaffen zu wollen, verhalf Ende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts der Niederflurtechnik in Deutschland zum Durchbruch und zwang die deutschen Hersteller in kürzester Zeit zur Entwicklung dieses Bustyps inklusive der dazu notwendigen Zugangstechnik (Hubmatic-Lift, Rampe, Kneeling).

Berlin darf deshalb nicht gerade dann einen Rückschritt einleiten, wenn auf Grund der demografischen Entwicklung noch mehr Menschen als bisher auf die technische Errungenschaft des automatischen Kneeling angewiesen sind.

4 Stellungnahmen

4.1 Berliner Verkehrsbetriebe

- Schreiben des Leiters des Bereiches Omnibus Martin Koller vom 10.05.2013

Bevor wir als Unternehmen BVG zur Kritik am Bedarfskneeling im Detail Stellung nehmen, möchten wir doch einige Worte der Verwunderung, ja der Enttäuschung über den aktuellen Verstößebericht voranstellen. Die BVG ist seit Jahrzehnten ein aktiver Partner des Berliner Senats auf dem Weg zu einer barrierefreien Stadt. Konsequenterweise arbeiten wir dabei mit dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung sowie den Behindertenverbänden zusammen und gehen auf viele Wünsche aus diesem Kundenkreis ein.

Zu unserer Bestürzung befasst sich der nur alle zwei Jahre erscheinende Bericht ausschließlich mit dem Thema Kneeling. Es entsteht der Eindruck, dass das Absenken eines Busses bei Bedarf – wohlgemerkt: Es geht nicht um die Abschaffung des Kneelings schlechthin – das größte Problem der behinderten Menschen in Berlin in dieser Zeit gewesen sei. Vorige Berichte enthielten jeweils mehrere Themenkreise und waren auch von der Sprache und Bewertung her konstruktiv formuliert.

Seit vielen Jahren kümmert sich die BVG besonders um die Fahrgäste, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind. International gilt die Arbeit des Unternehmens als vorbildlich. Die Stadt Berlin erhielt von der EU-Kommission den renommierten europäischen Access City Award 2013, wobei insbesondere der ÖPNV hervorgehoben wurde. Da die BVG der größte Anbieter von Verkehrsleistungen in der Hauptstadt ist, wird mit diesem Preis insbesondere die Leistung des Unternehmens auf diesem Feld gewürdigt.

Im Bericht wird befürchtet, dass mit dem Bedarfskneeling ein grundlegender Richtungswechsel bei der Schaffung von Barrierefreiheit erfolgt. Davon kann bei der BVG keine Rede sein. Im Gegenteil ist die gesamte Busflotte der BVG von etwa 1300 Bussen bereits vollständig barrierefrei, was international die Ausnahme ist. Die Straßenbahn wird 2017 nur noch mit Niederflurfahrzeugen unterwegs sein und bis 2020 sollen auch alle U-Bahnhöfe stufenlos zugänglich werden.

Projektbeschreibung „Umstellung vom automatischen Kneeling auf Bedarfskneeling“

Seit Dezember 2009 besteht die gesamte Busflotte der BVG aus Niederflurfahrzeugen, die für Fahrgäste mit Rollstühlen oder Rollatoren sehr gut geeignet sind. Der Standard der Berliner Busse liegt in dieser Hinsicht weit über dem deutschland- und europaweiten Üblichen. So verfügen zum Beispiel unsere modernen Doppeldecker über einen Sitzplatz für kleinwüchsige Menschen sowie extra große Funktionsbereiche, in denen im Gegensatz zu allen anderen Städten zwei besonders ausgestattete, komfortable Rollstuhlplätze vorhanden sind. Gerade auch für ältere Menschen und Rollatorennutzer wird großer Wert auf ausreichende Sitzplätze und geeignete Einrichtungen zum sicheren Ein- und Aussteigen gelegt. Auch die neuen Gelenkbusse, die ab 2014 beschafft werden sollen, werden diese hervorragende Ausstattung erhalten.

Entsprechend den geltenden europäischen Vorschriften für den Betrieb von Omnibussen im Linienverkehr (EN 2001/85) verfügen alle Busse der BVG über eine Absenkvorrichtung (das sog. „Kneeling“), mit deren Hilfe die ohnehin niedrigen Busse zur Erleichterung des Ein- und Aussteigens um weitere sechs bis sieben Zentimeter abgesenkt werden können.

In allen europäischen und deutschen Großstädten –mit Ausnahme von Nürnberg und Bremen – werden die Busse nur bei Bedarf abgesenkt. Hingegen hat die BVG ihre Busse seit Jahren an jeder Haltestelle automatisch, also ohne Eingreifen des Personals, abgesenkt.

Doch dieser Dauereinsatz bringt Nachteile und zusätzliche Kosten mit sich. Ein Bus der BVG muss sich im automatischen Kneelingbetrieb bis zu 1000 Mal pro Tag absenken. Das belastet die Mechanik, verbraucht zusätzlichen Kraftstoff und führt zu vermehrter Luftverschmutzung. Fahrgäste und Fahrpersonal müssen das ständige Auf und Ab an jeder Haltestelle hinnehmen –in den Eindeckerbussen gilt es zusätzlich, die seitliche Neigung auszugleichen. Deshalb haben der erhöhte Kraftstoffverbrauch, häufigere Reparaturen und der im Verhältnis kleine Kundenkreis, der auf das Kneeling angewiesen ist, in der BVG zu Überlegungen geführt, die Busse wieder an den europaweiten Standard anzupassen und die Fahrzeuge nur bei erkennbarem oder signalisiertem Bedarf abzusenken.

Um die angenommenen Einsparmöglichkeiten mit Daten untermauern zu können, wurde im Juli 2011 ein Test gestartet. 152 Eindeckerbusse wurden auf Bedarfskneeling umgestellt. Während diese Maßnahme zunächst nicht in der Öffentlichkeit kommuniziert wurde, um eine unvoreingenommene Resonanz der Fahrgäste zu erhalten, wurden der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung und die Arbeitsgemeinschaft von Senat und Behindertenverbänden „Bauen und Verkehr barrierefrei“ vorab informiert.

In einer zweiten Phase wurden ab 1. August 2012 auch die 415 Doppeldeckerbusse der BVG entsprechend umgerüstet. Die anderen etwa 750 Busse der BVG-Flotte fahren nach wie vor mit automatischem Kneeling.

Wer das Kneeling wünscht, signalisiert dies per Knopfdruck. So gibt es keine Diskriminierung bestimmter Personengruppen und auch keine Diskussionen zwischen Fahrgästen und Fahrpersonal über den Anspruch auf das Kneeling. Darüber hinaus ist unser Fahrpersonal per Dienstanweisung angewiesen worden, den Bus vorausschauend abzusenken, wenn ein Fahrgast offensichtlich darauf angewiesen ist.

Bei unserem Vorhaben wurden neben der Messung der Bewährung und Akzeptanz des Bedarfskneelings in der Praxis, der Verschleiß und Reparaturaufwand sowie der Kraftstoffverbrauch und die die Umwelt belastenden Emissionswerte ermittelt.

Um sicher zu stellen, dass die Öffentlichkeit umfassend informiert ist, wurde der Test breit kommuniziert. In allen großen Berliner Zeitungen, im RBB-Fernsehen und im BVG-Kundenmagazin „plus“ wurde über das Projekt berichtet. Im Gegensatz zur Darstellung des Landesbeauftragten kam es in der Folge trotzdem nicht zu einer „Flut von Beschwerden“: Die BVG verzeichnete im Zeitraum vom 1. August 2012 bis zum Ende des Tests am 31. Januar 2013 monatlich etwa sieben Eingaben zu dem Thema.

Rechtliche Aspekte des Bedarfskneelings

Bei der Würdigung der rechtlichen Seite des Bedarfskneelings äußert der Landesbeauftragte eine Reihe von Einwänden, auf die die BVG nach sorgsamer Prüfung Stellung beziehen möchte.

Zunächst wird vom Landesbeauftragten ein Verstoß gegen die UN-Behindertenrechtskonvention gesehen. Diese Konvention trat 2009 als Bundesgesetz in Kraft. Einzelne Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland sind jedoch nicht der Adressat.

Dem in diesem Zusammenhang geäußerten Gedanken der gleichberechtigten Teilhabe aller Menschen an dem gesellschaftlichen Leben wird durch das Kneeling an sich entsprochen. Auch mit dem bedarfsgerechten Kneeling wird nahezu allen Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. Da die BVG nicht beabsichtigt, das Kneeling aufzugeben, bleibt auch die Möglichkeit der Teilhabe bestehen.

Der Behauptung des Landesbeauftragten, die BVG habe sich schon mit dem Test des bedarfsgerechten Kneelings von geltendem Recht entfernt, können wir nicht folgen. Konkret wird dabei Bezug genommen auf § 4a des Berliner Landesgleichberechtigungsgesetzes (LGBG).

Danach ist eine Verletzung des Merkmals „Zugänglichkeit in der allgemein üblichen Weise“ nicht gegeben. Die Allgemeinüblichkeit meint, dass Zugänglichkeit wie Nutzbarkeit für den behinderten Menschen regelmäßig in der gleichen Weise erfolgen müssen wie für einen nicht behinderten Menschen. Jeder Fahrgast der BVG, ob mit oder ohne Behinderung, nutzt als allgemeinübliche Zugangsart die Türen des Busses zum Einstieg.

Darüber hinaus ist durch das Bedarfskneeling auch nicht wie behauptet das Merkmal „ohne besondere Erschwernis“ verletzt. Sie liegt danach unter anderem dann vor, wenn Menschen mit Behinderung die Mitnahme oder der Einsatz benötigter Hilfsmittel verweigert wird. Insofern muss die Erschwernis von einigem Gewicht sein, um als

„besonders“ qualifiziert werden zu können. Das bloße Betätigen eines Knopfes zur Anforderung des Kneelings ist nicht als besondere Erschwernis zu sehen.

Auch die angeführte Verletzung des Merkmals „grundsätzlich ohne fremde Hilfe“ hält einer rechtlichen Prüfung nicht stand, denn es ist ein allgemeines Rechtsprinzip, dass durch den Begriff „grundsätzlich“ juristisch der Regelfall beschrieben wird. Aus der Formulierung ist zu erkennen, dass der Gesetzgeber Ausnahmen zulassen wollte. Hätte der Gesetzgeber gewollt, dass es keine Ausnahmen und damit keine Abwägung mit anderen Kriterien geben soll, hätte er mit dem Verzicht auf den Begriff „grundsätzlich“ erreichen können, das die Regel zwingend einzuhalten ist. Vor diesem Hintergrund muss das Merkmal „grundsätzlich ohne fremde Hilfe“ im Lichte anderer Interessen und Rechtsgüter beleuchtet werden.

Richtig ist, dass mobilitätsbeeinträchtigte Fahrgäste in gewissen Konstellationen einen Knopf zur Initiierung des Bedarfskneelings betätigen müssen. Im Interesse der Allgemeinheit ist es jedoch geboten, die Wartungskosten, Instandsetzungskosten und Energiekosten so gering wie möglich zu halten.

Ferner ist in die Abwägung die in Artikel 31 Absatz 1 der Verfassung von Berlin (VvB) verankerte Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ im Rahmen der zu führenden Rechte- und Interessenabwägung einzubeziehen, deren Einhaltung und Umsetzung auch der BVG ein großes Anliegen ist. Dieses Ziel verfolgt die BVG durch einen geringeren Kraftstoffverbrauch im Zuge der Umstellung auf das Bedarfskneeling. Auch das Wohlbefinden der Fahrgäste, die die Schaukelbewegung der einstöckigen Busse als unangenehm empfinden und das gesundheitliche Wohl der Fahrerinnen und Fahrer, deren Körper im Falle eines automatischen Kneelings bei jedem Halt eine unnatürliche Haltung einnehmen müssen, dessen langfristige gesundheitliche Wirkung sich auch nicht abschätzen lässt, muss im Rahmen der Abwägung Berücksichtigung finden.

Daher erscheint die Anforderung an mobilitätsbeeinträchtigte Fahrgäste, einen Knopf zu betätigen, als angemessene Kompromisslösung, um die anderen Ziele (Umweltschutz, Kostenreduzierung, gesundheitliches Wohl des Fahrpersonals und der Fahrgäste) zu realisieren.

Nach Beleuchtung der einzelnen Normmerkmale und vorgenommener Rechte- und Interessenabwägung ist das Bedarfskneeling mit dem Rechtsbegriff „Barrierefreiheit“ vereinbar. Infolgedessen ist auch ein Verstoß gegen § 2 Abs. 8 des Berliner ÖPNV-Gesetzes zur Barrierefreiheit im ÖPNV nicht feststellbar.

Technische Aspekte des Kneelings

Die Werkstätten der BVG sind –auch im Vergleich zu anderen ÖPNV-Betrieben– personell und von der Infrastruktur her gut ausgestattet und bilden die Grundlage für einen zuverlässigen und sicheren Fahrbetrieb. Dazu gehört auch, dass die BVG einen engen Kontakt mit den Fahrzeugherstellern und mit anderen Verkehrsbetrieben pflegt, in Fachgesprächen Erfahrungen austauscht und gemeinsam Lösungen für Probleme der Fahrzeugtechnik erarbeitet.

Dies gilt auch für die Kneelingtechnik. Die Behauptung des Landesbeauftragten, dass die BVG durch den Einbau von Klimaanlage dazu beigetragen hat, dass die Kompressoren möglicherweise an Standfestigkeit verloren haben, ist unzutreffend. In

unseren Bussen sind zwei völlig voneinander getrennte Kompressoren vorhanden. Es gibt einen Klimakompressor und einen Kompressor für die Druckluftanlage (unter anderem für das Kneeling).

Die Annahme des Behindertenbeauftragten, die BVG könne als größtes deutsches (nicht: europäisches) Nahverkehrsunternehmen bei Busbestellungen die Produktpolitik von Herstellern maßgeblich beeinflussen, trifft nicht zu. Zwar bestellt die BVG durchschnittlich 100 Busse jährlich, allein auf dem deutschen Markt werden jedoch jährlich durchschnittlich 1900 Linienbusse ausgeliefert. Hinzu kommt, dass der Busmarkt sich an europaweiten Bedürfnissen orientiert und deswegen der Einfluss der BVG auf diesem Feld sehr gering ist.

Zur Sorge, dass mit der Abschaffung des automatischen Kneelings Rollstuhlfahrer schlechter gestellt würden, ist zu sagen, dass sie immer nicht nur das Absenken, sondern immer auch die Rampe und somit der Hilfe des Fahrers bedürfen. Für diesen Personenkreis ändert sich im Zusammenhang mit der geplanten Veränderung nichts.

Bei zukünftigen Fahrzeugbeschaffungen wird die BVG darauf achten, dass die Fahrzeuge über beide Optionen –das automatische und auch das Bedarfskneeling –verfügen.

Interne Kommunikationsmaßnahmen zur Umsetzung des Bedarfskneelings

Bereits während der gesamten Testzeit gab es vielfältige Informationen über die neue Anforderung an das Fahrpersonal. Nachdem Berichte veröffentlicht wurden, wonach Mitarbeiter den Bus nicht auf Anforderung absenkten, wurde das Fahrpersonal erneut systematisch informiert und die Wirksamkeit der Unterweisungen kontrolliert. Um sicher zu stellen, dass das Fahrpersonal die Bedarfsanforderung für das Kneeling wahrnimmt, wurde in den Doppeldeckern zusätzlich zur visuellen Signalisierung ein akustisches Signal installiert.

Bei jüngsten systematischen Kontrollen des bedarfsgerechten Absenkens im April 2013 zeigte sich, dass noch bei drei Prozent der geprüften Bedarfskneelingvorgänge ein Verstoß gegen die Vorgaben vorlag. Diese Verstöße wurden und werden jetzt von uns umgehend mit personellen Konsequenzen geahndet. Im April 2013 wurden bei 362 Kontrollen 17 Fahrer ermahnt.

Finanzielle Aspekte des Kneelings

Die geplante Veränderung und deren Darstellung im Gesundheitsausschuss „verstärken bei den Betroffenen den Eindruck, dass sich die BVG trotz aller Barrierefreiheit-Rhetorik sukzessive aus kostenträchtigen Verpflichtungen zurückziehen oder diese gesondert erstattet haben will“, heißt es im Bericht. Abgesehen davon, dass die BVG nicht nur rhetorisch für Barrierefreiheit sorgt, gibt es keinen Beleg für die geäußerte Behauptung.

Allerdings ist die BVG als öffentlich-rechtliches Unternehmen verpflichtet, wirtschaftlich zu handeln, was insbesondere auch immer wieder vom Abgeordnetenhaus eingefordert wird. Daher ist die BVG gezwungen, alle internen und externen Maßnahmen immer wieder auf ihre Notwendigkeit und ihre Kosten zu überprüfen. Gleichzeitig soll ein gutes Angebot mit einem weitverzweigten Netz erhalten bleiben. Nach den bisherigen Erkenntnissen verursacht das automatische Kneeling der Berliner Busse im Vergleich zum Bedarfskneeling zusätzliche Kosten in Höhe von zwei Millionen Euro jährlich.

Barrierefreier Tourismus

Seit Jahren steigt die Zahl der Touristen. Diese Berlinbesucher nutzen häufig den öffentlichen Nahverkehr der Bundeshauptstadt und sie sind davon begeistert. Sie werden das automatische Kneeling nicht vermissen, da die meisten es aus ihrer Heimat auch gar nicht kennen.

4.2 Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Reinhard Naumann vom 16.05.2013

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf schließt sich den Ausführungen im 10. Verstößebericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung hinsichtlich des Absenkens von Bussen an Haltestellen (so genanntes „Kneeling“) an. Es spricht sich deutlich gegen die Bestrebungen der BVG aus, das automatische Kneeling durch ein Kneeling auf Bedarf zu ersetzen.

Das automatische Absenken der Fahrzeuge ist für Menschen mit Behinderung, nicht nur einer Mobilitätsbehinderung, im Sinne einer selbstbestimmten barrierefreien Nutzbarkeit des ÖPNV von entscheidender Bedeutung.

Durch die Umstellung auf ein Bedarfs-Kneeling würde für viele Fahrgäste eine zusätzliche Barriere errichtet werden. So müssten mobilitätsbehinderte Menschen, einschließlich Nutzerinnen und Nutzer von Rollstühlen, Rollatoren und Gehhilfen, in der kurzen Haltephase zusätzlich den entsprechenden Bedarfsknopf betätigen oder wären darauf angewiesen, dass die Busfahrer das Absenken des Fahrzeugs veranlassen. Menschen mit einer Sehbehinderung könnten den entsprechenden Bedarf nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten artikulieren, da für diese das Auffinden des "richtigen" Signalknopfes, noch dazu unter Zeitdruck, kaum möglich wäre. Auch für Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung könnte dies ein Problem darstellen. Und schließlich müssten Touristinnen und Touristen erst einmal von der Möglichkeit eines Bedarfs-"Kneelings" Kenntnis erlangen, um dieses überhaupt nutzen zu können. Auch wird zu bedenken gegeben, dass angesichts des demografischen Wandels mit einer Zunahme von behinderten Fahrgästen zu rechnen sein wird.

Vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention und dem damit verbundenen, viel diskutierten Wechsel von der Integration zur Inklusion stellt die Umstellung vom automatischen auf ein Bedarfs-Kneeling geradezu einen behindertenpolitischen Rückschritt dar. Während es sich beim Kneeling auf Bedarf um ein Paradebeispiel für Integration handelt – der behinderte Mensch muss sich als solcher bemerkbar machen und das Absenken des Fahrzeugs in jedem Fall selbsttätig gesondert anfordern -, stellt das automatische Kneeling eine vorbildliche inklusive Lösung dar – die Umwelt, hier das öffentliche Verkehrsmittel, passt sich aufgrund seiner barrierefreien Gestaltung den Menschen an (und nicht umgekehrt).

Daher erachtet das Bezirksamt die Umstellung auf ein Bedarfs-"Kneeling" als inakzeptablen, behindertenpolitischen Rückschritt. Diese Einschätzung wird nachdrücklich und uneingeschränkt vom bezirklichen Beauftragten für Menschen mit Behinderung geteilt.

4.3 Bezirksamt Lichtenberg von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Andreas Geisel vom 29.04.2013

Der mit Schreiben vom 22. März 2013 übersandte Verstößebericht für o.g. Zeitraum enthält keine konkreten Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen im Bezirk Lichtenberg.

Dennoch möchte ich zu dem kritikwürdigen Punkt 2.3, dem Richtungswechsel der BVG, der mit der Abschaffung des automatischen Kneelings eingeleitet wird, Stellung beziehen:

Der Bezirk Lichtenberg versucht auf allen Ebenen seiner öffentlichen Verwaltung das Ziel einer inklusiven Gesellschaft im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen voranzubringen. Hierbei steht die selbstbestimmte Teilhabe aller BürgerInnen im Vordergrund.

Das Bezirksamt wurde im Februar 2013 durch die Bezirksverordnetenversammlung Lichtenberg von Berlin ersucht, sich bei den zuständigen Stellen für die dauerhafte Fortführung des zuverlässigen automatischen Kneeling-Systems der Busse im Öffentlichen Personennahverkehr einzusetzen, die BVG zur Rücknahme der bereits eingeleiteten Umrüstung ihrer Busse zu bewegen und einen hier bereits erreichten inklusiven Standard im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention aufrecht zu erhalten.

Gleichzeitig unterstützt die Verordnetenversammlung die gemeinsame Resolution des Landesbeirates für Menschen mit Behinderung und des Landesseniorenbeirates vom 22. Juni 2012.

Dieser Rückschritt auf dem Weg der Sicherung von Barrierefreiheit ist angesichts der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention und des spürbaren demografischen Wandels unverständlich.

Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr kommt allen Bevölkerungsgruppen zu Gute. Von Anfang an profitierten nicht nur Menschen mit Behinderung von dieser Entwicklung, zugleich wurden die Lebensbedingungen von Kindern, Eltern, Senioren und von Menschen mit vorübergehenden Mobilitätseinschränkungen verbessert.

Das Bezirksamt Lichtenberg von Berlin wird sich auch weiterhin dafür stark machen, dass das Recht auf eine gesamt gesellschaftliche Teilhabe und unabhängige Lebensführung für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen im vollen Umfang gewährleistet wird.

Die beabsichtigte Abschaffung des automatischen Kneelingsystems steht nicht im Sinne der Umsetzung der 10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Landes für ein barrierefreies Berlin im öffentlichen Personennahverkehr bis zum Jahr 2020.

4.4 Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Stefan Komoß vom 08.05.2013

Der Ausschuss für Gleichstellung und Menschen mit Behinderung hat dem Bezirksamt empfohlen, sich u.a. in seiner Stellungnahme zum 10. Verstößebericht des

Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung dafür einzusetzen, dass das sogenannte automatische kneeling (Absenken) in den Bussen der BVG beibehalten wird. Dazu wurde am 30.04.2013 im Ausschuss für Gleichstellung und Menschen mit Behinderung ein einstimmiges Votum mit nachfolgender Begründung gefasst.

Begründung:

„Das automatische Absenken der Busse an Haltestellen ist eine der Bedingungen für eine verkehrliche Barrierefreiheit im ÖPNV. Das von der BVG geplante nur noch "bedarfsgerechte" kneeling ist eine Abkehr von dem Weg zu einer Barrierefreiheit und wird vom Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen zu Recht scharf kritisiert. Zum einen kann eine wirkliche bedarfsgerechte Anwendung durch die BVG nicht garantiert werden, da bereits frühere Versuche gezeigt haben, dass die Busfahrer/innen im Rahmen Ihrer vielen Tätigkeiten nicht in der Lage sind, jederzeit auf die Wünsche zum Absenken zu reagieren. Zum anderen stellt es für die Nutzer/innen des kneeling eine Belastung dar, den anderen Fahrgästen "zumuten" zu müssen, dass sich der Bus zur Seite neigt und sich damit die Abfahrt "verzögert". Dies führt, den Ausführungen des Landesbeauftragten nach, eher dazu, dass Menschen, die auf diesen Service angewiesen sind, derartige Situationen meiden und damit eher nicht den Bus benutzen.

Gerade in Anbetracht der demographischen Entwicklung in Marzahn-Hellersdorf ist das automatische Absenken der Busse und die damit verbundene Barrierearmut des ÖPNV eine der Grundbedingungen für eine Teilhabe am öffentlichen Leben. Das Absenken ermöglicht nicht nur Menschen in Rollstühlen überhaupt den Einstieg in Busse, sondern erleichtert es zugleich erheblich für ältere Menschen mit oder ohne Gehbeeinträchtigungen. Busse sind darüber hinaus im Siedlungsgebiet des Bezirks an vielen Stellen die einzige Möglichkeit, Zugang zum ÖPNV zu erhalten und können nicht ohne weiteres ersetzt werden.“

Das Bezirksamt schließt sich ausdrücklich der Empfehlung des Ausschusses für Gleichstellung und Menschen mit Behinderung an, da die Umstellung auf eine Bedarfsanforderung beim kneeling zu einer Verschlechterung der selbständigen Nutzung des ÖPNV führen wird.

Für alle Menschen sollte im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention bei öffentlichen Zugängen, also auch im ÖPNV, eine selbständige Nutzung ohne fremde Hilfe möglich sein. Das automatische kneeling hat hierzu einen wertvollen Beitrag geleistet. Das Bezirksamt fordert daher, dass die Busse der BVG sich auch in Zukunft zur Erleichterung des Einstieges automatisch absenken. Dies kommt im Sinne des Design for all allen Bürgerinnen und Bürgern zugute.

4.5 Bezirksamt Mitte von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Dr. Christian Hanke vom 30.04.2013

Das Bezirksamt Mitte von Berlin unterstützt die Forderung nach Erhalt des Kneeling und hat sich auf Ersuchen der Bezirksverordnetenversammlung (DS 0532/IV) an die BVG gewendet und die Thematik "Erhalt des Kneeling bei Bussen der BVG" befördert und sich gegen die geplanten Abschaffungsbestrebungen ausgesprochen.

Behindertenbeirat und Bezirksbeauftragte für Menschen mit Behinderung wandten sich bereits im Februar 2012 sowohl an die BVG als auch an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt und begründeten die Forderung nach dem Erhalt des Kneeling aus der Perspektive der betroffenen Nutzer/innen mit Behinderung.

Ich hoffe, dass die argumentationsreiche Schilderung der möglichen Auswirkungen der Abschaffung des automatischen Kneelings in der Beweisführung überzeugt und dieses Beispiel andere Trends des Ab- und Rückbaus von bewährten Einrichtungen und Funktionselementen verhindern kann.

4.6 Bezirksamt Reinickendorf von Berlin

– Schreiben des Bezirksstadtrats für Wirtschaft, Gesundheit und Bürgerdienste Uwe Brockhausen vom 30.04.2013

Wir haben den Bericht mit Interesse gelesen, besonders ihre Stellungnahme und ihrer Kritik über die Abschaffung des automatischen Kneelings bei den Bussen der BVG. Mit der Umwandlung des automatischen Kneelings in ein Bedarfskneeling wird das bisher vorbildliche Angebot bei allen BVG Bussen in Hinblick auf die gleichberechtigte Teilhabe am Leben rückgängig gemacht.

Bei der Beauftragten für Menschen mit Behinderung, sowie bei der BVV und dem Beirat für Menschen mit Behinderung gingen viele Beschwerden von betroffenen Personen ein. Der Beirat für Menschen mit Behinderung in Reinickendorf hat mit einem Beschwerdebrief an die BVG reagiert. Leider wurde die Beschwerde abgelehnt.

Anfang Dezember 2012 sind im Märkischen Viertel Fahrplanänderungen in Kraft getreten. Bedauerlicherweise wurde eine Buslinie (325) gestrichen, die neben 250 seniorengerecht ausgebauten Wohnungen ein Selbsthilfezentrum für Senioren und Menschen mit Behinderung angefahren hat. Mobilitätseingeschränkte Personen und ältere Menschen haben große Probleme die Einrichtung zu erreichen. Trotz massiver und anhaltender Proteste aus der Bevölkerung ignoriert die BVG bis heute den Wunsch der betroffenen Fahrgäste. Wie bei der Abschaffung des automatischen Kneelings werden auch in diesem Fall die Richtlinien der UN-Behindertenrechtskonvention nicht umgesetzt.

Gerade im Hinblick auf eine immer älter werdende Bevölkerung sollte die BVG immer auch den Fokus auf ältere und behinderte Menschen im Auge haben.

4.7 Bezirksamt Spandau von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Helmut Kleebank vom 29.05.2013

Ich danke Ihnen für die Zusendung des 10. Verstößeberichtes und halte diesen für ein wichtiges Instrument der Behindertenpolitik.

Leider ist es nicht immer eine Selbstverständlichkeit, sich mit dem Thema Inklusion zu beschäftigen. Dazu benötigt es einen langen Atem und den Willen der Umsetzung. Die geistige Haltung und das Verständnis inklusiver Teilhabe am Leben ist die Triebfeder des Umsetzens der UN-BRK, auf das Spandau sich konzentriert.

Die Weiterentwicklung und Umsetzung eines Design for all in allen Disziplinen und Lebensbereichen halte ich für unausweichlich, um der demographischen Entwicklung adäquat zu begegnen.

4.8 Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Norbert Kopp vom 14.05.2013

Der Bezirk Steglitz-Zehlendorf teilt die Ansicht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, dass der Umstellungsprozess bei den BVG – Bussen vom bewährten automatischen Kneeling auf das sogenannte Bedarfskneeling, einen Rückschritt für die Barrierefreiheit Berlins bedeutet.

Der derzeitige technische Standard des automatischen Kneelings ermöglicht Menschen mit unterschiedlichen Mobilitätseinschränkungen und Bedürfnissen eine barrierefreie Nutzung des ÖPNV. Vor dem Hintergrund der demografischen Bevölkerungsentwicklung Berlins sollte dieses bewährte Angebot beibehalten und weiter verbessert werden.

Hierzu hat auch die bezirkliche Seniorenvertretung eine Stellungnahme abgegeben, die ich Ihnen im Wortlaut zur Kenntnis gebe:

„Das automatische Kneeling soll in allen Bussen beibehalten bleiben; wonoch nicht geschehen, sollen die Busse damit ausgestattet werden. Das Absenken nur bei Bedarf lehnen wir als Verschlechterung gegenüber dem automatischen Kneeling ab.“

Mobilität ist eine wichtige Grundvoraussetzung für eine gleichberechtigte Teilhabe. Die Weiterentwicklung der Barrierefreiheit auch in Steglitz-Zehlendorf stellt eine Verbesserung für alle Menschen dar.

4.9 Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin

– Schreiben der Bezirksbürgermeisterin Angelika Schöttler vom 07.05.2013

Sie führen als Verstoß die Umstellung des automatischen Kneelings auf das sogenannte Bedarfs-Kneeling durch die BVG an.

In Ihrer Begründung dafür, dass dieser Umstellungsprozess einen Verstoß darstellt gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen, verweisen Sie auf entsprechende Regelungen im Landesgleichberechtigungsgesetz zur Barrierefreiheit (§ 4a), auf Artikel 11 der Landesverfassung („Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen), auf das ÖPNV-Gesetz, § 2 Abs. 8, sowie auf Artikel 9 der UN-Behindertenrechtskonvention. Weiter kommen Sie zu dem Schluss, dass die Umstellung des automatischen Kneelings auf ein Bedarfs-Kneeling gemessen am Stand der Technik und am Stand einer bereits erfolgreich angewandten Technik nicht den Vorgaben von Barrierefreiheit entspricht.

Ihre Begründungen sind für mich dem Grundsatz nach nachvollziehbar, jedoch ohne diese einer eingehenden juristischen Überprüfung unterziehen zu können.

Meine Stellungnahme zu dieser Thematik generiert sich daher weniger aus der juristischen Einschätzung als vielmehr aus den im Bezirksamt eingegangenen

Beschwerden von älteren und behinderten Kundinnen und Kunden der BVG seit dem Einführen des Umstellungsprozesses.

Insbesondere im Büro der Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderung sind zahlreiche diesbezügliche Beschwerden gegen das Bedarfskneeling eingegangen, verbunden mit der Bitte, sich für eine generelle Wiedereinführung des automatischen kneeling einzusetzen. Von den genannten Personenkreisen wird das Bedarfs-Kneeling als ein großer Rückschritt betrachtet gegenüber dem automatischen Kneeling. Viele mobilitätseingeschränkte oder gebrechliche Menschen haben gar keine Chance, an der Haltestelle rechtzeitig den Signalknopf zu betätigen. Von ähnlichen und auch nachvollziehbaren Problemen berichten sehbehinderte oder blinde Fahrgäste, aber auch Fahrgäste, die mit Kinderwagen unterwegs sind. Auch wird berichtet, dass trotz Betätigung des Signalknopfes die Absenkung nicht stattgefunden hat, und auch keine Unterstützung durch den Busfahrer erfolgte.

Die Bezirksbeauftragte für Menschen mit Behinderung hat sich sowohl bezogen auf diese Einzelbeschwerden an die Ansprechpartnerin bei der BVG mit der Empfehlung auf Wiederherstellung des automatischen kneeling gewandt, wie auch im Rahmen der Landeskonzferenz der Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderung.

4.10 Bezirksamt Treptow-Köpenick von Berlin

– Schreiben des Bezirksbürgermeisters Oliver Igel vom 08.05.2013

Ich habe zur Kenntnis genommen, dass in diesem Verstößebericht der Selbstbestimmung und uneingeschränkten Teilhabemöglichkeit von Menschen mit Behinderungen an allen Angeboten und Einrichtungen des Gemeinwesens eine zentrale Rolle zukommt.

Sie kritisieren im Verstößebericht zu Recht, dass die Zurücknahme der automatischen Absenkefunktion der Berliner Busse der selbstverständlichen Mobilität behinderter Menschen zuwiderläuft. Die Bewegungsabläufe, die Fahrgäste im Rollstuhl oder mit anderen Hilfsmitteln absolvieren müssen, um an Haltestellen den Rufknopf aufzufinden und zu betätigen (wenn sie hierzu physisch überhaupt in der Lage sind) sind Ihnen in Ihrer Funktion bestens bekannt.

Auch in meinem Bezirk hat sich meine Beauftragte gemeinsam mit dem Beirat für Menschen mit Behinderungen direkt an die BVG Führungsebene gewandt. Entsprechende Petitionen wurden allerdings mit wechselnden Argumenten negativ und hinauszögernd beantwortet.

Im Ergebnis ist noch keine Rücknahme der Entscheidung für ein Bedarfskneeling durch die BVG abzusehen.

Gerade kürzlich erst habe ich mich persönlich an die BVG gewandt und endlich eine alle Straßenbahnlinien umfassende Bedienung mit Niederflurbahnen eingefordert.

Insofern sind wir in einigen Ortsteilen unseres Bezirkes bislang von einer barrierefreien Mobilität noch ein Stück weit entfernt, wengleich sich gerade im letzten Jahr die Lage mehr und mehr entspannt hat.

Der Beirat für Menschen mit Behinderungen hat in seiner letzten Sitzung auch Stellung zum Verstößebericht genommen und diesen wie folgt charakterisiert:

„Verstößebericht des Landesbeauftragten

Inhalt des diesjährigen Verstößeberichtes ist vorrangig die geplante Abschaffung des automatischen Buskneeling zu Gunsten eines Bedarfskneeling.

...

Meinung des Beirates: Wenngleich an einem Beispiel aufgezeigt wird, wie trotz Wirksamwerdens der UN BRK Errungenschaften der Mobilität trotz mannigfacher Proteste abgebaut werden, weil ökonomische Aspekte überwiegen und das Durchsetzungsvermögen der Behindertenpolitik offensichtlich schrumpft, werden weitere Beispiele vermisst. Diese dürfte es stadtweit geben. Somit werden sich die Bezirke hier wenig in der Verantwortung sehen, was bedauert wird.“

Sehr geehrter Herr Dr. Schneider,

ich schließe mich diesem Votum an und darf Ihnen mitteilen, dass sich das Bezirksamt Treptow-Köpenick abteilungs- und ämterübergreifend aktuell dem Thema „Anforderungen an die Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention“, das in engem Zusammenhang mit dem in Erarbeitung befindlichen Demografiekonzept steht, stellt.

Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung 2011/2013

**gemäß § 11 Abs. 2 des Gesetzes über die Gleichberechtigung
von Menschen mit und ohne Behinderung
(Landesgleichberechtigungsgesetz – LGBG)
vom 17. Mai 1999 in der Fassung vom 19. Juni 2006**

Teil II

Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung

über seine Tätigkeit

in der Zeit vom 1. März 2011 bis zum 28. Februar 2013

Inhaltsverzeichnis

1 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung	3
1.1 Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus	3
1.2 Stellung und Aufgaben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung	4
1.3 Jour fixe bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales	5
2 Tätigkeit des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung im Berichtszeitraum vom 1. März 2011 bis 28. Februar 2013	5
2.1 Institutioneller Rahmen	5
2.1.1 Büro des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung/Geschäftsstelle des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung	5
2.1.2 Personelle Ausstattung des Büros	5
2.2 Schwerpunkte der Arbeit des Landesbeauftragten außerhalb der Gremienarbeit	6
2.2.1 Tägliche Arbeit unter den Bedingungen der UN-BRK	6
2.2.2 Bürger-Sprechstunde	8
2.2.3 Besondere Gesprächstermine	8
2.3 Monatliche Konferenz der Beauftragten für Menschen mit Behinderung	10
2.3.1 Barrierefreie und altersgerechte Wohnungen	10
2.3.2 Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung	11
2.3.3 Veränderungen der Versorgungsinfrastruktur	13
2.3.4 Perspektiven	13
2.4 Fahrgastbeirat zum Sonderfahrdienst für Menschen mit Behinderung	13
2.5 Zusammenarbeit mit dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderung	15
2.6 Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ bei den Senatsverwaltungen	17
2.6.1 Umsetzung des Hochschulgesetzes und Novellierung der Hochschulzulassungsverordnung	18
2.6.2 Gedenkstätte Hohenschönhausen	19
2.6.3 Resultate und Fazit	21
2.7 „Inklusive Schule“ als besonderer Tätigkeitsschwerpunkt des Landesbeauftragten im Berichtszeitraum	21
2.7.1 Gesamtkonzept „Inklusive Schule“	22
2.7.2 Konsultationsrunden zum Gesamtkonzept „Inklusive Schule“	22
2.7.3 Beirat „Inklusive Schule in Berlin“	23
2.7.4 Empfehlungen des Beirats „Inklusive Schule in Berlin“	23
2.8 Treffen der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung mit dem Bundesbeauftragten und der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) im Berichtszeitraum	27

2.8.1	Dresdner Erklärung	27
2.8.2	Hamburger Erklärung	28
3	Disability Mainstreaming in Berlin	30
4	Schlussbemerkung	30

1 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung

1.1 Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung (LfB) erstellt gemäß § 11 Abs. 2 LGBG jährlich zwei Berichte – einen über „Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen“ sowie einen über seine Tätigkeit. Beide werden zum „Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung“ Teil I und Teil II zusammengefasst, vom Senat zur Kenntnis genommen und dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.

Bei dem aktuell vorliegenden Bericht handelt es sich um den 10. Verstößebericht und den 8. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten mit dem Berichtszeitraum 1. März 2011 bis 28. Februar 2013. Eine Begründung der Verlängerung des Berichtszeitraums wurde im Verstößebericht vorgenommen.

Die Vorschrift, einen Tätigkeitsbericht zu erstellen, besteht erst seit der Novellierung des Landesgleichberechtigungsgesetzes im Jahre 2006 und wurde zu diesem Zeitpunkt mit dem Berichtszeitraum 1. Januar 2005 - 31. Mai 2006 erstmalig umgesetzt.

Der Landesbeauftragte sieht unter den Bedingungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in diesem Berichtsauftrag vor allem die Verpflichtung zur Darstellung des Beitrags des Landesbeauftragten zur Umsetzung der UN-BRK im Lande Berlin.

Dabei gilt es bei weitgehender Beibehaltung der bewährten Grundstruktur des Berichts eher seine diesbezüglichen Vorstellungen und Initiativen zu transportieren als z.B. seine Teilnahme an zahlreichen Veranstaltungen und Begegnungen zu dokumentieren.

Der Landesbeauftragte sieht in der UN-BRK vor allem eine Stärkung der Querschnittsfunktion des LfB und in der Ausdifferenzierung des menschenrechtlichen Ansatzes auf alle Lebensbereiche von Menschen mit Behinderung die Unterstreichung des Anspruchs des Artikel 11 der Verfassung von Berlin („Menschen mit Behinderung dürfen nicht benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen“).

Nach wie vor stellt sich im Zusammenhang mit der UN-BRK die Frage nach einer Novellierung des Berliner Landesgleichberechtigungsgesetzes (LGBG) in seiner Gesamtstruktur und der Neuausrichtung des Berichtsauftrags der oder des Behindertenbeauftragten im Besonderen.

Der Vergleich mit den anderen Bundesländern ergibt, dass derzeit 5 Bundesländer keine formelle periodische Berichterstattung der oder des Landesbeauftragten in ihren Landesgleichberechtigungsgesetzen geregelt haben, weitere 5 Bundesländer jeweils einen Bericht pro Amtsperiode vorsehen und weitere 5 Bundesländer einen solchen Bericht alle 2 Jahre gesetzlich verankert haben.

Derzeit gilt in Berlin nach wie vor die unveränderte Gesetzeslage, die im Folgenden unter 1.2 aus dem 7. Tätigkeitsbericht übernommen wird.

1.2 Stellung und Aufgaben des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung untersteht direkt dem für Soziales zuständigen Senatsmitglied.

Amt und Tätigkeit des LfB und seines Büros stellen keine eigene behindertenpolitische Behörde dar. Damit wird unterstrichen, dass nicht der LfB für die Behindertenpolitik des Landes verantwortlich ist, sondern diese als Querschnittsaufgabe aller Ressorts verstanden wird. Die Aufgabe des LfB besteht darin, die Behindertenpolitik ressortübergreifend kritisch zu begleiten. Entsprechend ist im Landesgleichberechtigungsgesetz festgelegt:

„Der oder die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung ist ressortübergreifend und fachlich eigenständig tätig.“ (§ 5 Abs. 1 Satz 4 LGBG)

Dem LfB kommt also die besondere Rolle zu, darauf hinzuwirken,

„dass die Verpflichtung des Landes, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird und insbesondere auf die fortlaufende Umsetzung der Leitlinien zum Ausbau Berlins als behindertengerechte Stadt zu achten.“ (§ 5 Abs. 2 Satz 1 LGBG)

Er setzt sich ferner dafür ein,

„dass unterschiedliche Lebensbedingungen von behinderten Frauen und Männern berücksichtigt und geschlechtsspezifische Benachteiligungen beseitigt werden.“ (§ 5 Abs. 2 Satz 2 LGBG)

Die Senatsverwaltungen beteiligen den LfB

„bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, soweit sie Fragen der Integration der Menschen mit Behinderung behandeln oder berühren, rechtzeitig vor Beschlussfassung.“ (§ 5 Abs. 3 Satz 1 LGBG)

Diese Formulierung unterstreicht, dass die Beteiligung des LfB zu einem relativ frühen Zeitpunkt stattfinden soll, an dem eine Einflussnahme noch möglich ist – nicht erst im förmlichen Mitzeichnungsverfahren, in dem nur noch die Hauptverwaltungen Änderungen erwirken können.

Alle Behörden unterstützen den LfB bei der Erfüllung seiner Aufgaben (vgl. § 5 Abs. 3 Satz 2 LGBG), und er besitzt ihnen gegenüber ein umfassendes Auskunftsrecht. (vgl. § 5 Abs. 6 Satz 1 LGBG)
Der LfB hat das Recht, offensichtliche oder vermutete Diskriminierungen von Menschen mit Behinderung bei den zuständigen Stellen zu beanstanden, eine Stellungnahme zu fordern und Vorschläge für die Beseitigung der Mängel und zur Verbesserung der Umsetzung des Verbots der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung zu unterbreiten. (vgl. § 5 Abs. 6 Satz 2 LGBG)

In dieser Hinsicht wichtigstes Instrument des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung ist sein bereits erwähnter und zusammen mit diesem Tätigkeitsbericht erstellter „Bericht über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen durch Behörden oder sonstige öf-

fentliche Stellen und deren dazu abgegebene Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen“, den der Senat jährlich dem Abgeordnetenhaus vorlegt. (vgl. § 11 Abs. 2 LGBG)

1.3 Jour fixe bei der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales

Nicht erst seit Inkrafttreten der UN-BRK ist Behindertenpolitik eine Querschnittsaufgabe und somit ein integraler Bestandteil aller Politikfelder.

Dabei ist die Kooperation mit dem traditionell für die Belange behinderter Menschen zuständigen Sozialressort besonders eng, da hier bereits seit Ende der 80er Jahre in konstruktiver Zusammenarbeit mit Menschen mit Behinderung und ihren Organisationen und Initiativen die Grundzüge und Strukturen der modernen Behindertenpolitik mit entwickelt und verantwortet worden sind. Gemäß derzeitigem Geschäftsverteilungsplan des Senats obliegen dieser Verwaltung deshalb auch die Gesamtverantwortung für die Behindertenpolitik in Berlin sowie die Federführung für die Umsetzung des LGBG. Selbstverständlich verlangt die inhaltliche und räumliche Nähe eine enge Zusammenarbeit von Sozialverwaltung und LfB, ohne dass dabei die ressortübergreifende, fachlich eigenständige Tätigkeit des LfB in Frage gestellt wird. Da dieser bewusst weder in die Hierarchie der Verwaltung eingegliedert ist, noch an den internen Besprechungen teilnimmt, wurde ein regelmäßiger Jour fixe mit dem für die allgemeine Behindertenpolitik zuständigen Referat II B der Sozialverwaltung durchgeführt, bei dem alle wichtigen Fragen und Vorhaben besprochen wurden und ein gegenseitiger Gedanken- und Informationsaustausch stattfand. Zudem nimmt der LfB an den wöchentlichen Abteilungsleiterrunden mit dem Senator teil.

2 Tätigkeit des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung im Berichtszeitraum vom 1. März 2011 bis 28. Februar 2013

2.1 Institutioneller Rahmen

2.1.1 Büro des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung/Geschäftsstelle des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung

Das Büro des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung ist gemäß § 6 Abs. 5 LGBG zugleich Geschäftsstelle des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung.

2.1.2 Personelle Ausstattung des Büros

Wie schon im letzten Tätigkeitsbericht dargestellt, kann die personelle Situation im Büro des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung nur als unzulänglich bezeichnet werden.

Dabei ist nach wie vor für die zentrale Funktion des Vorzimmers keine dauerhafte und verlässliche Lösung gefunden worden.

Ebenso ist die seit Jahren geforderte und für die inhaltliche Arbeit unbedingt notwendige Stelle einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin oder eines wissenschaftlichen Mitarbeiters noch nicht geschaffen worden.

Die mit der Umsetzung der UN-BRK verbundenen behindertenpolitischen Aufgaben des Landesbeauftragten können in keiner Weise personell aufgefangen werden.

Insbesondere die Koordinierungsfunktion des Landesbeauftragten ist im Rahmen der Verpflichtung zur Schaffung von verbindlichen Umsetzungsstrukturen für die UN-BRK auf der Landesebene als völlig neue Aufgabe hinzugekommen. Die damit verbundenen Aufgaben und Belastungen werden

weiter unten am Beispiel der aus der UN-BRK resultierenden Entwicklungsaufgabe „Inklusive Schule“ dargestellt.

Gleichzeitig erhöht sich die Belastung aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschließlich des Landesbeauftragten allein durch die Tatsache, dass viele Menschen mit Behinderung völlig zu Recht in der UN-BRK eine neue Qualität und eine neue Hoffnung auch zur Lösung ihrer ganz persönlichen Anliegen sehen.

2.2 Schwerpunkte der Arbeit des Landesbeauftragten außerhalb der Gremienarbeit

2.2.1 Tägliche Arbeit unter den Bedingungen der UN-BRK

Die tägliche Arbeit besteht nach wie vor zu einem großen Teil darin, eine Fülle von Anfragen, Beschwerden oder Bitten um Unterstützung, die per Post, per Fax, per E-Mail oder telefonisch sowie durch persönliche Vorstellung im Büro eingehen, zu bearbeiten.

Dabei hat sich die Zahl der Eingaben, die sich über eine längere Bearbeitung zu Vorgängen entwickeln, stetig von 250 in 2010, auf 300 in 2011 und 375 in 2012 erhöht. Bei 70 Eingaben im Januar und Februar 2013 können für 2013 ca. 420 Eingaben hochgerechnet werden.

Die tatsächliche Zahl der Auskunfts- und Hilfeersuchen, die vornehmlich telefonisch ans Büro des Landesbeauftragten gerichtet werden und nicht zu Vorgängen führen, dürfte die Zahl der erfassten Vorgänge um ein Mehrfaches übertreffen.

Gleichzeitig verlagern sich mit der weiteren Verbreitung und Verfügbarkeit der elektronischen Medien die Kommunikationswege und damit auch die Fülle der Anlagen.

Da die Maileingänge z.T. mit zahlreichen Anhängen versehen sind, verlängert sich auch der Sichtungs- und Aufarbeitungsprozess.

Häufig sind ohnehin umfängliche Recherchen, telefonische Rücksprachen, Aktenstudium sowie das Verfassen von Briefen notwendig.

Neu ist die Erwartung der Betroffenen, ihre Anliegen durch den LfB – unabhängig von den Erfolgsaussichten der Intervention des Landesbeauftragten – explizit rechtlich mit Hinweis auf die UN-BRK vertreten sehen zu wollen.

Da die Eingaben alle Lebensbereiche betreffen und insofern auch ein Spiegelbild des umfassenden menschenrechtlichen Ansatzes der UN-BRK darstellen, werden der LfB und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Erwartung konfrontiert, in allen diesen Bereichen, jeweils unter Einbezug einzelfallbezogener Aspekte, eine quasi juristische Würdigung der Erfolgsaussichten unter den Bedingungen der UN-BRK liefern zu müssen.

Die subjektiven Erwartungen der Menschen mit Behinderung, die z.T. aus negativen Reaktionen von Staat und Gesellschaft auf ihr persönliches Anliegen resultieren, sind gerade auf den menschenrechtlichen Ansatz der UN-BRK gerichtet, den es ja erst noch in Bundes- und Landesrecht umzusetzen gilt.

Fast alle Anliegen werden zunehmend mehr oder weniger direkt mit der UN-BRK in Verbindung gebracht.

Daraus ergibt sich paradoxerweise die Situation, dass diese subjektiv berechnete Erwartungshaltung der Betroffenen im Büro des Landesbeauftragten die personellen Ressourcen zu Lasten der Mitwir-

kung an gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen im Sinne der UN-BRK Behandlung bindet und damit die Umsetzung der UN-BRK z.B. in unmittelbar geltendes Landesrecht erschwert.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Eingaben haben sich anders als die Kommunikationswege und die Erwartungen in den letzten Jahren hinsichtlich der Problemfelder nicht geändert, wohl aber in der Schärfe der Problemstellung.

Noch immer geht es um das Anerkennungsverfahren von Schwerbehinderung einschließlich Merkzeichen durch das Versorgungsamt, insbesondere um die Berechtigung zur Nutzung des Sonderfahrdienstes, Wohnungsfragen, Probleme bei der Arbeit bzw. der Arbeitssuche, Unzufriedenheit mit den JobCentern, Fragen zum Gesundheitswesen, zu Hilfsmitteln und zu Reha-Maßnahmen oder Angelegenheiten im Bereich von beruflichen Fortbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Nutzung und Anlage von Behindertenparkplätzen, aber auch um einzelne Schülerinnen und Schüler, die zumindest zeitweise in Regelschulen nicht beschult werden, weil sich die Schulen überfordert fühlen.

Die Eingaben zur beruflichen Eingliederung bzw. Wiedereingliederung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, die das ganze Spektrum von Arbeit und Beschäftigung betreffen, zeigen einerseits, dass der wirtschaftliche Aufschwung an Menschen mit Behinderung vorbeigegangen ist und andererseits, dass hier aufgrund von Mehrfachbehinderungen, insbesondere auch in Verbindung mit psychischen Behinderungen die Strukturen und Kompetenzen des Landesbeauftragten und seiner Mitarbeiter überfordert sind und die vorhandenen Strukturen, vor allem die JobCenter, sich als untauglich erwiesen haben.

In diesen Zusammenhang passt auch die weitere Verschärfung der Wohnungsfrage, die sich verstärkt in den Eingaben niederschlägt.

Ein relevanter Teil der täglichen Anfragen werden – wie bereits erwähnt – telefonisch an das Büro oder den Landesbeauftragten selbst gerichtet.

Telefonische Anfragen kommen zum Teil aufgrund einer plötzlichen Zuspitzung einer Problemlage zu Stande und zum anderen dadurch, dass das Telefon für viele Menschen, die nicht über weitere Kommunikationswege verfügen oder aufgrund ihrer Behinderung diese nicht bedienen können, die einzige Möglichkeit darstellt, ihre Anliegen vorzutragen.

Eine sach- und kundengerechte Gesprächsführung am Telefon erfordert aufgrund häufig sehr komplizierter Problemlagen ein hohes Einfühlungsvermögen und geduldiges Zuhören, was zur Folge hat, dass diese Art der Beratungstätigkeit einen großen Teil der Arbeitszeit einnimmt.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LfB-Büros sind bemüht, telefonische Anfragen möglichst sofort am Telefon zu klären, abschließend zu beantworten oder an andere zuständige Stellen weiterzuleiten bzw. an kompetente Ansprechpartner zu vermitteln.

Ein kleiner Teil der täglich eingehenden Anfragen, nämlich solche, die nur auf Bezirksebene bearbeitet und geklärt werden können, wird weiterhin an die zuständigen Bezirksbeauftragten für Menschen mit Behinderung weitergeleitet, die den direkten Zugang zu den Bezirksämtern haben und häufig auf „kurzem Wege“ intervenieren können.

Ein weiterer Teil der täglich eingehenden Beschwerden bezieht sich explizit auf das AGG, auch hier gehen die Erwartungen der Menschen mit Behinderung ähnlich wie bei Bezügen zur UN-BRK in Richtung Rechtsberatung, die aber vom Landesbeauftragten und seinem Büro nicht qualifiziert geleistet werden kann.

Mit Eröffnung der Antidiskriminierungsberatung Alter und Behinderung am 05.11.2012 durch die Landesvereinigung Selbsthilfe Berlin e.V. wird allen Menschen, die sich aufgrund ihres Lebensalters oder aufgrund einer Behinderung diskriminiert fühlen, die Möglichkeit gegeben, eine berlinweite Anlaufstelle aufzusuchen, um sich auf der Grundlage des AGG außergerichtlich beraten zu lassen. Die Beratungsstelle ist darüber hinaus offen für alle Formen von Diskriminierung, also auch für die Fälle, die nicht durch das AGG geschützt sind. Dass die Einrichtung der Beratungsstelle insgesamt bisher noch keine Entlastung für den Landesbeauftragten und sein Büro gebracht hat, liegt möglicherweise daran, dass sie erst seit relativ kurzer Zeit besteht, kann aber durchaus auch der beschränkten Reichweite des AGG geschuldet sein bzw. der anderen Erwartungshaltung an den Landesbeauftragten, von dem häufig die Korrektur bereits gescheiterter Lösungsversuche erwartet wird.

2.2.2 Bürger-Sprechstunde

In vielen Fällen sind persönliche Gespräche notwendig oder werden von Bürgerinnen und Bürgern gewünscht. Zu diesem Zweck führt der LfB eine Sprechstunde durch.

Viele Anmeldungen zur Sprechstunde kommen im Zuge eines Telefonkontaktes zum Büro des Landesbeauftragten zu Stande, andere Anmeldungen richten sich gezielt auf ein persönliches Gespräch. Die Termine werden auf der Homepage des LfB und durch geeignete Informationsträger bekannt gegeben.

Die Anmeldung führt zu einer Terminfestlegung zur Vermeidung von längeren Wartezeiten.

Die in der Sprechstunde vorgetragenen Anliegen unterscheiden sich nicht von den auf anderen Kommunikationswegen an das Büro des LfB herangetragenen Inhalten.

Allerdings unterscheidet sich die Form der Übermittlung des Anliegens vor allem dadurch von allen anderen Kommunikationswegen, dass die Menschen mit Behinderung sich häufig durch andere Personen begleiten bzw. unterstützen lassen.

Insbesondere bei sprachlichen Problemen etwa aufgrund des Migrationshintergrundes der Betroffenen ist diese Begleitung manchmal trotzdem nicht ausreichend, weil z. B. kompliziertere rechtliche Sachverhalte sogar professionellen Sprachmittlern Probleme bereiten.

2.2.3 Besondere Gesprächstermine

Besondere Gesprächstermine werden immer dann vereinbart, wenn die Problem- oder Themenstellung in Einzelangelegenheiten den Rahmen der Sprechstunde sprengen würde.

Dazu zählen auch die zahlreichen Termine mit in- und ausländischen Besucherinnen und Besuchern, die sich über Stand und Perspektiven der Rolle und Funktion des Landesbeauftragten, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention oder andere Aspekte der Behindertenhilfe bzw. Behindertenpolitik in Berlin informieren wollen.

Darüber hinaus besteht auch sehr häufig der Wunsch von Einzelpersonen oder Initiativen, Projektideen vorzustellen oder eine Kooperation bzw. einen regelmäßigen Meinungsaustausch mit dem LfB anzustreben.

Letzteres gilt z. B. für den Vorstand der Berliner Werkstattträte, der sich im lockeren Abstand von etwa 3 Monaten regelmäßig mit dem LfB austauscht.

2.2.3.1 Regelmäßiger Meinungs Austausch mit dem Vorstand der Berliner Werkstattträte

Der regelmäßige Meinungs Austausch mit dem Vorstand der Berliner Werkstattträte wurde nach dem ersten Gesprächstermin am 25. Februar 2011 auch in den letzten beiden Jahren fortgesetzt. Inzwischen konzentriert sich der Meinungs Austausch auch auf Themen, die über die unmittelbare Sicherstellung der Arbeit des Vorstandes der Berliner Werkstattträte hinausgehen.

Bemerkenswert bleibt nach wie vor die Tatsache, dass die Werkstattträte alle Bestrebungen, die Werkstätten als Sondereinrichtungen für behinderte Menschen ohne greifbare und verlässliche Alternativen zur Disposition zu stellen, ablehnen. Andererseits können sie sich die vom Landesbeauftragten favorisierte Öffnung der Werkstätten auch für andere Personengruppen durchaus vorstellen.

Sie versprechen sich davon über den Inklusionsaspekt hinaus eine bessere Auftragsstruktur für die Werkstätten und damit bessere Verdienstmöglichkeiten für alle.

Allerdings dürfe dies nicht zu Lasten der leistungsschwächeren Werkstattangehörigen gehen.

Auch die vom Landesbeauftragten geforderte sozialräumliche Funktion der Werkstätten wird vom Berliner Werkstatttrat als eine Möglichkeit zur Veränderung der Werkstätten begrüßt.

2.2.3.2 Meinungs Austausch mit Judith Heumann, Special Advisor for International Disability Rights beim U.S. Department of State

Ein besonders interessantes Gespräch gab es in der amerikanischen Botschaft mit Frau Judith Heumann, einer amerikanischen Aktivistin, die im Außenministerium der USA beschäftigt ist und die Menschenrechte von behinderten Menschen weltweit vertritt.

Sie war in Berlin zu einer Veranstaltung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum Thema Entwicklungshilfe eingeladen und hat diese Gelegenheit genutzt, ein Treffen mit den Landesbeauftragten aus Berlin und Brandenburg sowie einigen Nichtregierungsorganisationen auf der Bundesebene wahr zu nehmen.

Ihr Interesse galt dabei vor allem dem Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention auf der Ebene der Bundesländer. Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang ihre Schilderung und Einschätzung der Strategie der USA bei der Umsetzung großer menschenrechtlich fundierter Gleichstellungsgesetze am Beispiel des Americans with Disability Act.

Finanzielle Anreize für die Bundesstaaten und die Übertragung der Verantwortung und Kontrolle an das Justizministerium der Vereinigten Staaten waren für sie die Garanten für den Erfolg dieses inzwischen novellierten Gesetzes. Dieses Gesetz, das bereits 1983 als Bundesgesetz beschlossen wurde, wurde erst nach und nach von den einzelnen Bundesstaaten ratifiziert. Von der Bundesebene war wissenschaftliche und organisatorische sowie finanzielle Unterstützung ausgelobt worden, die jedoch an die Ratifizierung gekoppelt war.

Obwohl der letzte Bundesstaat erst 1992 ratifiziert habe, sei der lang andauernde Prozess auch deshalb eine Erfolgsgeschichte geworden, weil das Thema im gesamten Zeitraum öffentliche Beachtung gefunden habe und der Druck auf die säumigen Bundesstaaten stetig gewachsen sei.

2.3 Monatliche Konferenz der Beauftragten für Menschen mit Behinderung

Ein wichtiger monatlicher Termin ist die Konferenz der Beauftragten für Menschen mit Behinderung (12 Bezirksbehindertenbeauftragte und der LfB). Sie dient vor allem dem Informations- und Erfahrungsaustausch und der gemeinsamen Verfolgung landesweiter bzw. bezirksübergreifender Ziele und bietet durch ihre Kontinuität auch die Möglichkeit, Themen langfristig zu verfolgen. Häufig reicht die auf drei Stunden angesetzte Sitzungszeit nicht aus, um die zahlreichen Fragen, Problemstellungen, Initiativen und Anregungen auszudiskutieren.

Ein fester Tagesordnungspunkt der Konferenz ist der Bericht des LfB über politische Vorhaben auf der Bundes- und Landesebene, wichtige gesetzliche und untergesetzliche Änderungen behindertenrelevanter Bestimmungen und die Information über die Arbeit des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung.

Die Verbindung und der Meinungs austausch zwischen den Bezirksbehindertenbeauftragten und dem Landesbeirat wurde in der 1. Hälfte des Berichtszeitraums durch die Teilnahme des Vorsitzenden des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung, Herrn Hartwig Eisel, gestärkt. Überdies kann nach einer beiderseitigen Vereinbarung je nach thematischen Schwerpunkten und Erfahrungen einzelnen interessierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenz der Beauftragten ein Gaststatus in den Sitzungen des Landesbeirats eingeräumt werden.

Darüber hinaus sind Bezirksbeauftragte für Menschen mit Behinderung auch in „Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderung“ der Senatsverwaltungen vertreten.

Ähnlich wie zum Landesbeirat werden auch zur Konferenz der Behindertenbeauftragten häufig Gäste eingeladen, die über ein aktuelles Thema referieren, ein Projekt vorstellen oder sich mit einem Unterstützungswunsch an die Bezirksbeauftragten wenden wollen.

Die Bezirksbeauftragten machen in ihren jeweiligen Bezirken teilweise sehr unterschiedliche Erfahrungen und verfolgen heterogene Arbeitsschwerpunkte und Aktivitäten. Dies beruht einerseits auf unterschiedlichen Funktionen, Aufgabenstellungen und Anbindungen der Beauftragten selbst sowie deren bezirklichen Behindertenbeiräten und andererseits auf den unterschiedlichen sozialen Problemlagen in den Bezirken. Gleichzeitig zeigen sich sowohl im konkreten als auch im strukturellen Bereich Sachverhalte und Handlungsfelder, die von allen Beauftragten wahrgenommen und beschrieben werden. Für den Berichtszeitraum gilt dies insbesondere für die Themen barrierefreie Wohnungen und Teilhabe am allgemeinen Arbeitsmarkt. Überdies wurde vermehrt eine strukturelle Diskriminierung und Erschwerung der selbständigen Lebensführung durch das Wegbrechen der Versorgungsinfrastruktur beobachtet.

2.3.1 Barrierefreie und altersgerechte Wohnungen

In mehreren Sitzungen hat die Konferenz der Behindertenbeauftragten den Mangel an barrierefreien Wohnungen für Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen thematisiert. Unabhängig von ihrem Alter stoßen Menschen, die auf Wohnungen angewiesen sind, die sie mit Gehhilfen oder Rollstühlen sowie mit Platz für Vorrichtungen zur Pflege und ihren Bedürfnissen nach entsprechend nutzen können, sowohl bei der Neuvermietung als auch beim Verbleib in der bisherigen Wohnung auf massive Probleme.

Dieser von allen Beauftragten gesehene Handlungsbedarf mündete in eine „Gemeinsame Erklärung der Beauftragten für Menschen mit Behinderung der Berliner Bezirke vom 01.02.2012“, in der u. a. folgende Schwierigkeiten angesprochen wurden:

- Im Land Berlin besteht seit Jahren ein Mangel an geeigneten barrierefreien Wohnungen für Menschen mit Mobilitätsbehinderungen.
Mit Wegfall der Förderung im Rahmen des Sozialen Wohnungsbaus wurden keine neuen entsprechend ausgestatteten behindertengerechten Wohnungen gebaut, die den ständig wachsenden Bedarf befriedigt hätten.
- Die vom Landesamt für Gesundheit und Soziales dargestellte Übersicht unter www.rbwohnungen.de ist nicht verbindlich.
Aus ihr ist jedoch ersichtlich, dass nur eine verschwindend geringe Anzahl der gelisteten Rollstuhlbenutzerinnen und Rollstuhlbenutzer Wohnungen in der Miethöhe entsprechend den Richtwerten der Ausführungsvorschrift zur Gewährung von Leistungen gem. § 22 SGB II und §§ 29 und 34 SGB XII (AV Wohnen) nahe kommt bzw. entspricht. Dies bringt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsstellen regelmäßig in Konflikte, wenn Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher barrierefreien Wohnraum anmieten müssen und die geforderten Miethöhen vorlegen.
- Mit Umsetzung des Wohnraumgesetzes ist jetzt schon ersichtlich, dass private Vermieterinnen und Vermieter auch sog. Rb-Wohnungen (Rollstuhlbenutzer-Wohnungen) aus dem Bestand des Sozialen Wohnungsbaus – Erster Förderweg – mit Kostenmieten belasten.

Infolgedessen forderten die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen, dass die zuständigen Stellen in der Senatsverwaltung Gesundheit und Soziales den Punkt 3.2.4 (3) der AV Wohnen dahingehend verändern, dass an Stelle „zweckentsprechend genutzte behindertengerechte Wohnungen“ neu der Textteil „geeignete und der individuellen Behinderung angemessene Wohnungen“ verankert wird. Mit dieser Begrifflichkeit können Leistungsstellen, Sozialdienste und Behindertenberatungsstellen eher eine fachliche Einschätzung abgeben und ggf. eine Überschreitung der Richtwerte befürworten. Zudem stellt es sich als dringend notwendig dar, die wenigen vorhandenen sog. Rb-Wohnungen zu schützen. Weitere Forderungen waren die Überarbeitung der Regelgrößen der AV Wohnen und eine verstärkte Herstellung von mehr barrierefreien Wohnungen im Bestand der Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften bei Sanierungsmaßnahmen und im Neubau.

Der vollständige Text der Gemeinsamen Erklärung der Beauftragten für Menschen mit Behinderung der Berliner Bezirke vom 01.02.2012“ kann unter <http://www.berlin.de/lb/beh/> abgerufen werden.

Die komplexe Problemlage, zu der weitere Themen wie die Unübersichtlichkeit der Datenlage und die Kostensteigerungen auf dem Wohnungsmarkt insgesamt kommen, bestärkten den LfB, die Initiierung einer AG „Wohnen“ anzuregen, an der neben der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die weiteren relevanten Akteure teilnehmen sollen. Ein erster Termin für eine konstituierende Sitzung konnte aber bisher noch nicht gefunden werden.

2.3.2 Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderung

Mehrfach wurden in der Konferenz der Behindertenbeauftragten Fragestellungen zur Teilnahme am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung thematisiert. Der konjunkturelle Aufschwung ist an Menschen mit Behinderung vorbeigegangen; speziell die Quote der erwerbslosen älteren Menschen mit

Behinderung ist deutlich gestiegen. Infolgedessen standen Fragen der Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt unter verschiedenen Aspekten im Mittelpunkt.

- Vermittlung schwerbehinderter arbeitssuchender Menschen in den JobCentern

Hier wurden Arbeitsweisen verglichen und nach guten Beispielen gesucht, aber auch Probleme zusammengetragen wie beispielsweise der Anstieg der Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Für diesen Personenkreis ist ein erhöhter Zeitaufwand zur Vermittlung nötig, der den Mitarbeitenden im Regelverfahren nicht zur Verfügung steht. Eine unterschiedliche Vermittlungsquote ist wegen der fehlenden statistischen Angaben nicht belegbar.

Auch sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Präsenzvermittlung aufgrund mangelnder Erfahrungen im Umgang mit arbeitssuchenden Menschen mit Schwerbehinderung allgemein oftmals überfordert. Die Vorstellung, dass eine Schwerbehinderung mit einer Leistungsunfähigkeit gleichzusetzen ist, scheint nach den Erfahrungen der Bezirksbeauftragten noch weit verbreitet zu sein.

Als ein Resultat des Informations- und Erfahrungsaustausches wird eine Überweisung aller Personen ab einem GdB von 50 an ein spezielles Team für sinnvoll gehalten. In einigen Bezirken wird dies bereits praktiziert.

Es war ein Anliegen der Bezirksbeauftragten die gesamte Thematik mit der damaligen Senatsverwaltung Arbeit, Integration und Soziales, Bereich Arbeit, zu besprechen. Der Versuch des LfB, die Fachaufsicht einzubinden und u. U. in der Konferenz der Geschäftsführer, die Thematik erneut aufzugreifen, sollte in der in dieser Legislaturperiode noch nicht stattgefundenen AG Menschen mit Behinderung der zuständigen Senatsverwaltung weiterverfolgt werden.

- Veränderungen bei den Integrationsfachdiensten (IFD) Vermittlung

Mehrfach angesprochen wurden auch die Veränderungen bei den Integrationsfachdiensten Vermittlung. Neue Regelungen der Vergabeordnung für Leistungen (VOL/A) haben zu Veränderungen der Beauftragung nach § 46 SGB III geführt: Sie erfolgt nicht mehr über eine freihändige Vergabe, sondern über eine öffentliche Ausschreibung. Damit hat sich die rechtliche Grundlage verändert, nach der die Integrationsämter bisher im Rahmen ihrer Strukturverantwortung Dienstleistungen für die Vermittlung von schwerbehinderten Menschen im Auftrag der Träger der Arbeitsvermittlung vorgehalten haben.

Folgen dieser Veränderung sind der Wegfall der Vorfinanzierung der IFD-Leistungen im Bereich Vermittlung und eine zwangsläufige Veränderung der Struktur als solches.

Durch die Erweiterung des Angebots der IFD Berufsbegleitung durch das Handlungsfeld „JobtoJob“ wird zwar die Gruppe der Menschen mit Schwerbehinderung unterstützt, die gerade arbeitslos geworden sind; arbeitslose und langzeitarbeitslose schwerbehinderte Menschen bleiben aber ohne Unterstützung.

Ausführlich behandelt und mehrfach aufgerufen wurde auch das Programm „Initiative Inklusion“, da es Anfragen aus den Bezirken an die Beauftragten für Menschen mit Behinderung zu Aufgaben, Arbeitsweise und dem Stand der Umsetzung gab.

Ein weiteres Thema waren die „10 Behindertenpolitischen Leitlinien“. Im Hinblick auf die Punkte „Bildung“ und „Arbeit und Beschäftigung“ wurden Überlegungen zur Durchlässigkeit der Werkstätten für behinderte Menschen und zum Fachkräftemangel, der z. T. durch Menschen mit Behinderung kompensiert werden könnte, angestellt. Für sinnvoll erachtet wurde eine Regelung der Berufsbildung der

Werkstätten im Berufsbildungsgesetz und im Berliner Schulgesetz. Bezüglich der Diskussionen um einen „inklusiven Arbeitsmarkt“ wurde angeregt, das Vergaberecht in den Bezirken zu nutzen, um Integrationsprojekte zu fördern und das Persönliche Budget für Teilhabe am Arbeitsleben besser zu nutzen.

Mit Artikel 27 Absatz 1 der UN-Behindertenrechtskonvention hat die Diskussion um das Recht auf Teilhabe am Arbeitsleben eine andere rechtliche Qualität erhalten. In diesem Artikel kommt auch zum Ausdruck, dass es nicht nur darum geht, Menschen mit Behinderung an einen vorgegebenen Arbeitsmarkt anzupassen, sondern dass sich auch der Arbeitsmarkt an die Menschen mit Behinderung anpassen muss. Dies schließt die Anpassung der Rahmenbedingungen der Vermittlung an die Lebenslage Behinderung ein.

2.3.3 Veränderungen der Versorgungsinfrastruktur

Mit Sorge wird in der Konferenz der Beauftragten auch der Rückgang der Versorgungsinfrastruktur in einigen Bezirken beobachtet. Wegbrechende Dienstleistungen, beispielsweise durch eine Reduzierung der Ladengeschäfte und die Schließung vieler Post- und Bankfilialen sowie die massive Reduzierung von Briefkästen, erschweren die Teilhabe. Unter Umständen müssen längere Wege zurückgelegt werden, was vielfach wiederum zur Nutzung des ÖPNV zwingt und häufig nur mit Mühe bewältigt werden kann (vgl. Verstößebericht).

2.3.4 Perspektiven

Diese Entwicklungen bezirksübergreifend zu verfolgen, wird ein künftiger Schwerpunkt der gemeinsamen Arbeit der Bezirksbeauftragten und des LfB sein.

Überdies ist für eine weitere Verbesserung der Arbeit der Bezirksbehindertenbeauftragten und der bezirklichen Behindertenbeiräte sowie der Zusammenarbeit in der Konferenz der Behindertenbeauftragten eine Angleichung der Funktionen, Aufgabenstellungen und Anbindungen der Bezirksbehindertenbeauftragten ebenso unerlässlich wie einheitliche Vorgaben zur Zusammensetzung und Funktion der bezirklichen Beiräte. Die im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention anstehende Novellierung des Landesgleichberechtigungsgesetzes (LGBG) bietet dazu die Gelegenheit.

2.4 Fahrgastbeirat zum Sonderfahrdienst für Menschen mit Behinderung

Die Rechtsverordnung zur Vorhaltung eines besonderen Fahrdienstes legt in § 4 Absatz 9 fest, dass beim Büro des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung ein Fahrgastbeirat eingerichtet wird. Der Fahrgastbeirat besteht aus 10 stimmberechtigten Mitgliedern, die Nutzerinnen und Nutzer des Sonderfahrdienstes sind. Nichtstimmberechtigte Mitglieder sind mindestens eine Vertreterin oder ein Vertreter der Fuhrunternehmen, des Regiebetreibers, der Abteilung Soziales der entsprechenden Senatsverwaltung und des Landesamtes für Gesundheit und Soziales sowie der oder die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung.

Im Berichtszeitraum hat der Fahrgastbeirat 15 Sitzungen durchgeführt.

Es wurde erstmalig eine Geschäftsordnung beschlossen. Auf Grundlage dieser Geschäftsordnung ist in der 38. Sitzung am 22.11.2011 Frau Bauersfeld als stimmberechtigtes Mitglied zur Vorsitzenden

des Fahrgastbeirates gewählt worden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten der Landesbeauftragte und sein Vorgänger die bisherigen Sitzungen des Fahrgastbeirats moderiert.

In der Geschäftsordnung ist festgelegt, dass der Fahrgastbeirat die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer vertritt und die für Soziales zuständige Senatsverwaltung berät. Der Fahrgastbeirat berät durch den regelmäßigen Austausch auch den Betreiber des Sonderfahrdienstes und erarbeitet Vorschläge zur Behebung bestehender Mängel und zur konzeptionellen Verbesserung des Sonderfahrdienstes.

Schwerpunktthemen im Berichtszeitraum waren die Verabschiedung der Geschäftsordnung, die abschließenden Formulierungen zur Vorbereitung einer neuen Rechtsverordnung zur Vorhaltung eines besonderen Fahrdienstes, die Durchführung der Fahrten an den Weihnachtsfeiertagen, die Abschaffung des automatischen Kneelings bei den Bussen der BVG, die Neuausschreibung des Sonderfahrdienstes für den Zeitraum ab 1. Juli 2013 und die Anforderungen an die Rollstuhlsicherheit beim Transport in Fahrzeugen.

Inhaltlich hat der Landesbeauftragte im Zusammenhang mit der Neuausschreibung besonderen Wert darauf gelegt, dass alle Elemente der bisherigen Konzeption des Sonderfahrdienstes in der Ausschreibung fortbestehen und dass das Thema Rollstuhlsicherheit in der Ausschreibung so vorsichtig formuliert wird, dass alle Rollstuhlnutzerinnen und Rollstuhlnutzer weiterhin befördert werden können. Diese Position wurde vom Senator für Soziales im Rahmen des regelmäßigen Austauschs mit dem LfB ausdrücklich unterstützt. Hintergrund sind die vom Verband der TÜV e.V. (VdTÜV) auf dem ersten von ihm veranstalteten Forum Mobilität im November 2011 getroffenen Aussagen zur Sicherheit beim Transport von Rollstühlen in Fahrzeugen und die ebenfalls vom VdTÜV im Rahmen seiner Runden Tische „Sichere Mobilität für Menschen mit Behinderung“ seit dem 3. Mai 2012 vertretenen Positionen „zur rechtssicheren Beförderung von Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrern“.

Hierzu lud der Fahrgastbeirat Herrn Schneider vom Verband der TÜV e.V. in seine 42. Sitzung am 29.05.2012 ein. Herr Schneider erläuterte den Standpunkt des Verbandes.

Fazit und Standpunkt des Landesbeauftragten:

Bis zum 2. Forum Mobilität für Menschen mit Behinderung am 25./26. Februar 2013 hat sich das Thema „Rechtssichere Beförderung von Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrern“ in den vom VdTÜV organisierten Veranstaltungen ausschließlich auf den Rechtskreis Verkehr fokussiert. Die Beteiligung der Kostenträger für die vom Runden Tisch entwickelten kostenträchtigen „Lösungsansätze“ wurde hingegen versäumt.

Weder wurden der GKV-Spitzenverband noch die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe als mögliche Kostenträger für die sich in den Lösungsansätzen abzeichnenden höheren Standards an die Rollstuhlsicherheit beteiligt. Die offensichtlich verspätet eingeladenen GKV-Vertreter haben ihre Beteiligung am Runden Tisch – so das Protokoll des 3. Runden Tisches vom 7. Januar 2013 – dann auch definitiv abgesagt.

Gleichzeitig kursierten Antwortschreiben des GKV-Spitzenverbandes, des Bundesgesundheitsministeriums und des Bundesverkehrsministeriums auf Anfragen betroffener Menschen mit Behinderung, die ihren jeweiligen Standpunkt darlegen und zugleich offenbaren, dass es bisher keinen Versuch zur Zusammenführung der Rechtskreise Verkehr mit den Rechtskreisen Gesundheit und Soziales in dieser Frage gegeben hat.

Stattdessen wurde der einmal eingeschlagene Weg zur „rechtssicheren Beförderung“ ohne Rücksicht auf Verluste weiterverfolgt.

Dabei wurden nicht nur die betroffenen Rollstuhlnutzerinnen und Rollstuhlnutzer verunsichert, die derzeit zu ca. 80 Prozent nicht über einen nach DIN EN 12183 bzw. 12184 geprüften Rollstuhl mit zusätzlichem Kraftknoten verfügen und deshalb Gefahr laufen, den „Lösungsansätzen“ des Runden

Tisches zum Opfer zu fallen, sondern auch die Versicherungen, die z. B. in Berlin bisher seit fast 40 Jahren einen im Fahrbetrieb von schweren Unfällen verschonten Sonderfahrtdienst versichert haben. Menschen mit Behinderung, die sich von der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention mehr Teilhabe und nicht weniger versprechen, haben bereits in vielen Bereichen ihres Lebens erfahren müssen, dass das ganz normale Lebensrisiko, das jeder Mensch täglich zu tragen hat, dann für sie zum Bumerang wird, wenn es in Sicherheitsvorschriften gegossen wird.

Die Entscheidung, die Beschaffung von Rollstühlen mit dem höchstmöglichen Standard an Sicherheit für alle Betroffenen zu verbinden, muss deshalb am Anfang des Erörterungsprozesses der „rechtssicheren Beförderung“ stehen und nicht am Ende.

Die Individualisierung der entsprechenden Rollstuhlbeschaffung ist das genaue Gegenteil von Inklusion,- sie bestätigt die Erfahrung vieler Betroffener, dass jede Form von Teilhabe nach wie vor persönlich erkämpft werden muss.

2.5 Zusammenarbeit mit dem Landesbeirat für Menschen mit Behinderung

Der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung hat gemäß § 6 LGBG die Aufgabe, den Landesbeauftragten oder die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung in allen Fragen, die die Belange von Menschen mit Behinderung berühren, zu beraten und zu unterstützen. Diese gesetzlich festgeschriebene Zusammenarbeit hat sich bewährt, in den letzten Jahren weiter entwickelt und kann als sehr konstruktiv und gewinnbringend betrachtet werden.

Als Geschäftsstelle des Landesbeirats (gemäß § 6 Abs. 5 LGBG) erfüllt das Büro des LfB vielfältige Aufgaben zur Vor- und Nachbereitung der Landesbeiratssitzungen. Im Berichtszeitraum verunglückte der gewählte Vorsitzende des Landesbeirats, Hartwig Eisel, sehr schwer und stand dem Gremium nicht mehr zur Verfügung. Ab März 2012 fehlten dem Gremium damit sein unermüdliches Engagement, sein stark ausgeprägter Sachverstand und seine große Einsatzbereitschaft.

Gegenwärtig befindet sich der Landesbeirat in seiner 3. Amtsperiode und hat im Berichtszeitraum 12 Sitzungen abgehalten. In den Sitzungen wurden bestehende politische sowie gesellschaftliche Mängel thematisiert, diskutiert und Lösungsvorschläge erarbeitet, die den zuständigen Senatsverwaltungen, dem Abgeordnetenhaus oder anderen Dienststellen bzw. Einrichtungen zugeleitet wurden.

Als ein regulärer Tagesordnungspunkt für die Sitzungen wurde außerdem der „Bericht des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung“ festgeschrieben. Damit wird vor allem ein Austausch zu Themen von aktueller Bedeutung gewährleistet und es kann dadurch zeitnah eine Einbeziehung der Betroffenenvertreter erfolgen.

Als ein Beispiel für die enge Zusammenarbeit des Landesbeauftragten und dem Landesbeirat sei hier die Begleitung des Prozesses rund um das inklusive Schulkonzept genannt, welches in mehreren Sitzungen auch als Schwerpunktthema bearbeitet wurde. Berücksichtigung fand dabei u.a. auch der Austausch zur Schulhelferproblematik und der Betreuung Lebensälterer.

Der Landesbeirat wurde regelmäßig über den Austausch in den Konsultationsgesprächen gemäß Artikel 4 der UN-BRK mit der Bildungsverwaltung informiert. Für die Mitarbeit im Beirat „Inklusive Schule in Berlin“ konnten eine Vertreterin und ein Vertreter des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung benannt werden, die die Forderungen von Seiten der Betroffenen transportierten. Um sich besser in die Sitzungen des Beirats einbringen zu können, wurden Vorbereitungssitzungen mit weiteren Betroffenenvertreterinnen und -vertretern gemeinsam mit dem Landesbeauftragten durchgeführt. Außerdem brachten sich Vertreterinnen und Vertreter des Landesbeirats in die beiden Inklusions-

Foren ein. Das Minderheitsvotum zur Gesamtempfehlung des Beirats „Inklusive Schule in Berlin“ war u. a. auch ein Resultat der gemeinsamen Arbeit.

Der Landesbeirat war stets bemüht den Kontakt zu den Parlamentariern zu halten. So wurden Prüfsteine für die Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl des Abgeordnetenhauses von Berlin am 18. September 2011 vom Landesbeirat für Menschen mit Behinderung, gemeinsam mit der Landesvereinigung Selbsthilfe Berlin e.V. und der Arbeitsgruppe der Berliner Behindertenverbände und -initiativen erarbeitet und nach der erfolgten Wahl hinterfragt.

Im Berichtszeitraum lag ebenfalls der Berichtsauftrag des Abgeordnetenhauses an den Senat „UN-Konvention für die Rechte von Menschen mit Behinderungen konsequent in Berlin umsetzen“. Das Ergebnispapier der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe bei der Senatssozialverwaltung zur Erarbeitung eines Aktions- und Maßnahmenplans im Land Berlin, in die sich der Landesbeirat intensiv eingebracht hatte, war nach der Mitzeichnung durch alle anderen Verwaltungsbereiche dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt worden. Da darin eine Reihe von Punkten der Betroffenenvertreterinnen und -vertreter keine Berücksichtigung gefunden hatte, wurde ein Dissenspapier des Landesbeirats zum Zwischenbericht des Senats erstellt.

Außerdem wurden in weiteren Sitzungen folgende Punkte erörtert und ggf. dazu Beschlüsse gefasst:

- Vorstellung und Diskussion der 10 Behindertenpolitischen Leitlinien des Senats von Berlin zur Umsetzung der UN-BRK
- Situation von Menschen mit Behinderung auf dem Arbeitsmarkt, hier insbesondere Konjunktur und Beschäftigungsquote, Programm „Initiative Inklusion“, freihändige Ausschreibung der Arbeitsplatzvermittlung und Zusammenarbeit mit JobCentern
- Themen zur persönliche Assistenz nach dem LK 32, „Gemeinsamen Erklärung“ zur Umstellungsbegutachtung in stationären Einrichtungen der Behindertenhilfe
- Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit dem Sozialgipfel-Bündnis Berlin
- Beteiligung der Interessen der Menschen mit Behinderung bei den Modellprojekten gemäß der Fußverkehrsstrategie Berlin
- Wohnungssituation für Menschen mit Behinderung, mit Schwerpunktsetzung auf die AV Wohnen, Wohnaufwendungsverordnung – WAV, Wohnungsbau- und Mietenpolitik
- Austausch mit der Fachverwaltung zu den neu gebildeten Pflegestützpunkten, Mitarbeit des Landesbeirats in der AG Qualitätssicherung Pflegestützpunkte
- Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung
- Gewalt und Missbrauch gegen behinderte Heimbewohner in den 1950er und 1960er Jahren, Zusammenarbeit mit dem Berliner Netzwerk gegen sexuelle Gewalt
- Beteiligung von Menschen mit Behinderung im Rundfunkrat, Workshop des rbb zum Thema Inklusion/Darstellung von Menschen mit Behinderung in den Programmen des rbb

- Barrierefreiheit des neuen Flughafens BER
- Beschwerden über die Arbeitsweise des Versorgungsamtes
- Probleme mit den Mobilitätshilfediensten und Ausschreibung des Sonderfahrdienstes
- Beibehaltung des automatischen Kneelings im Busverkehr der BVG
- Versorgung mit Angeboten in Therapiebädern für Menschen mit Behinderungen

Die Meinungsbildung innerhalb des Landesbeirats wird von thematischen Arbeitsgruppen unterstützt, die entweder fest installiert sind oder je nach Bedarf gebildet werden und nur über einen kurzen Zeitraum agieren.

Als ständige Arbeitsgruppen sind derzeit aktiv:

- AG Persönliche Assistenz
- AK Barrierefreies Gesundheitswesen
- AG Gebärdensprache und Kommunikation hörgeschädigter Menschen
- AG UN-Behindertenrechtskonvention
- AG Menschen mit Behinderung und Migrationshintergrund.

Darüber hinaus arbeitet die Härte-Fonds-Kommission für Erstattungsleistungen in Bezug auf die Eigenbeteiligung im Sonderfahrdienst, die Haushaltsmittel in Höhe von 30.000 € so vergibt, dass nach wie vor gerade den aktivsten Menschen mit Behinderung die Ausübung eines Ehrenamts ohne Einschränkungen der mit der Fahrtzahl steigenden Eigenbeteiligung ermöglicht wird.

Von jeder Sitzung des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung wird ein kurzes Bulletin erstellt, welches neben den Beschlüssen in einem eigenständigen Internetauftritt des Landesbeirats, welche an die Homepage des Landesbeauftragten angeschlossen ist, und in der Berliner Behindertenzeitung zeitnah veröffentlicht wird.

Dort findet sich ebenfalls eine Auflistung zu den Arbeitsgruppen "Menschen mit Behinderung" bei den Senatsverwaltungen und den für die Arbeit benannten Mitgliedern des Landesbeirats.

2.6 Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ bei den Senatsverwaltungen

Ausgehend und orientiert an den vor mehr als 20 Jahren bei der Senatsverwaltung für Soziales eingerichteten Arbeitsgruppen Bauen und Verkehr bestehen bei den Senatsverwaltungen seit 2001 sogenannte Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“. Grundidee der Arbeitsgruppen ist, dass die rechtzeitige Beteiligung von Betroffenen sachgerechte Lösungen für die vielfältigen Problemlagen in allen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderung ermöglicht, Fehlentwicklungen verhindert und nicht zuletzt den Partizipationsanspruch von Menschen mit Behinderung mit dem praktischen Nutzen für die beteiligten Verwaltungen, Verkehrsträger etc. verbindet. Mit den Arbeitsgruppen wird auch die Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 3 der UN-Behindertenrechtskonvention zur engen Konsultation und aktiven Beteiligung erfüllt.

Ziele ihrer Arbeit sind ein rechtzeitiges Erkennen von Handlungsnotwendigkeiten sowie auch ein besserer Informationsfluss zwischen den Verwaltungen und dem LfB bzw. seinem Beratungsorgan, dem Landesbeirat, der durch die unmittelbare Einbeziehung unterschiedlicher Behindertengruppen eine schnellere und bessere Konsensfindung gewährleistet. Häufig werden auf diese Weise eben nicht nur Fehlentwicklungen vermieden, sondern auch richtungsweisende und/oder grundsätzliche Lösungen gefunden, die Eingang in Entwürfe für gesetzliche und untergesetzliche Regelungen finden oder als exemplarische Herangehensweisen fungieren. Dies gilt auch für die Arbeitsweise des von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012 eingerichteten Runden Tisches „Berlin barrierefrei“, dessen Bedeutung für das Thema „Barrierefreiheit“ in Teil I des Berichts des LfB auf Seite 14 gewürdigt wird.

Nicht zuletzt werden bei einem guten Funktionieren der Arbeitsgruppen auch Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung behinderter Menschen im direkten Gespräch mit den betroffenen Verwaltungen verhindert.

Die Arbeitsgruppen werden von den jeweiligen Senatsverwaltungen einberufen und geleitet. Neben den verantwortlichen Senatsmitarbeiterinnen oder Senatsmitarbeitern nehmen vom Landesbeirat für Menschen mit Behinderung vorgeschlagene Vertreterinnen und Vertreter sowie Bezirksbehindertenbeauftragte teil. Weitere ständige Mitglieder sind schwerpunktbezogene Vertreterinnen und Vertreter von Einrichtungen, Institutionen, Verkehrsträgern etc., eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Soziales als die federführende Verwaltung für die Umsetzung des LGBG und der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung.

Abhängig von den fachlichen Abstimmungsbedarfen werden die Arbeitsgruppen monatlich, viertel- oder halbjährlich einberufen. Bedingt durch die Umstrukturierungen in der neuen Wahlperiode kam es bei einigen AGs zu einer Unterbrechung, aber mittlerweile haben auch in der neuen Legislaturperiode fast alle Arbeitsgruppen in den Fachverwaltungen wieder regelmäßig Sitzungen durchgeführt. Lediglich in den Senatsverwaltungen für Arbeit, Integration und Frauen sowie in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport fanden im Berichtszeitraum keine Sitzungen statt.

Themenschwerpunkte der Arbeitsgruppen waren im Berichtszeitraum u.a. die Umsetzung des Hochschulgesetzes, insbesondere § 28a, und die Novellierung der Hochschulzulassungsverordnung, sowie selbstverständlich vielfältige Aspekte des barrierefreien Bauens und des barrierefreien ÖPNV (vgl. dazu u. a. den vorliegenden Verstößebericht) sowie Lücken in der zahnärztlichen Versorgung von Menschen mit Behinderung und der Mieterschutz beim Wegfall der Anschlussförderung.

Die Kontinuität der Arbeitsgruppen bietet auch die Möglichkeit Themen mittel- und langfristig zu verfolgen. Dies soll am Beispiel der Gesetzgebung der Hochschulen (BerIHG und Hochschulzugangsgesetz) dargestellt werden, die auch im letzten Tätigkeitsbericht thematisiert wurde.

Dass die Ansprüche des Denkmalschutzes und der Barrierefreiheit nicht im Widerspruch zueinander stehen müssen, zeigt das Beispiel der Umgestaltung der Gedenkstätte Hohenschönhausen.

2.6.1 Umsetzung des Hochschulgesetzes und Novellierung der Hochschulzulassungsverordnung

Im vorherigen Berichtszeitraum stand die gesetzliche Verankerung der Beauftragten für Studentinnen und Studenten mit Behinderung sowie die Berücksichtigung von Nachteilsausgleichen für behinderte Studierende im Mittelpunkt. Die Diskussionen um diese richtungsweisenden Entscheidungen wurden mit unmittelbaren Bezügen zum Maßstab der UN-Behindertenrechtskonvention geführt.

In diesem Berichtszeitraum wurde nach der vollzogenen gesetzlichen Verankerung der Behindertenbeauftragten (§ 28a Berliner Hochschulgesetz) vor allem auf die weitere Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention fokussiert.

Ein relevanter Punkt war die Sicherung der Chancengleichheit bei Zugang und Zulassung sowie weitere Regelungen zu Härtefallquoten. Hier geht es im Wesentlichen um Verfahrensfragen in der Hochschulzulassungsverordnung, da sich diese bedingt, durch den Mangel an Studienplätzen, grundsätzlich auf die Realisierungschancen der Studien- und Berufsausbildungsfreiheit der sich Bewerbenden auswirken.

Hohen Stellenwert wurde dem Aspekt der Veränderung der Studien- und Prüfungsbedingungen inklusive der Definition um weitere Nachteilsgleiche, Integrationshilfen, prüfungsäquivalente Studienleistungen und Kontakthalteprogramme eingeräumt, um den besonderen Belangen von Studierenden mit Behinderung zur Wahrung ihrer Chancengleichheit Rechnung zu tragen.

Weitere Themen waren der Ausbau der Informations- und Beratungsangebote sowie die bauliche Barrierefreiheit und die Entwicklung und Umsetzung einer barrierefreien Lehre. Die Beauftragten berichteten von einer Zunahme der Anträge auf Nachteilsausgleiche und Härtefallregelungen sowie von Beratungsbedarfen insgesamt und einer Zunahme der Beteiligungsanfragen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Berliner Hochschulbereich ein konstruktiver und zukunftsweisender Prozess um die Umsetzung des Artikel 24 Absatz 5 UN-BRK: „Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen haben. [...]“ begonnen hat.

Festzuhalten bleibt aber auch die Tatsache, dass z. B. die sehr unterschiedliche Umsetzung des § 28a an den einzelnen Hochschulen diesen Prozess erheblich behindert bzw. verzögert. Darüber hinaus bleibt die mangelnde bauliche Barrierefreiheit der Hochschulen angesichts der Haushaltssituation des Landes Berlin eine Herausforderung, die – wie im Schulbereich auch – nur durch ein Engagement des Bundes spürbar verbessert werden könnte.

2.6.2 Gedenkstätte Hohenschönhausen

Exemplarisch ist es bei der Gestaltung der Gedenkstätte Hohenschönhausen gelungen, die baulichen Vorgaben der hochsensiblen und unter Denkmalschutz stehenden Gebäudesubstanz mit den Anforderungen an die bauliche Barrierefreiheit in Einklang zu bringen. Damit konnte zum einen der Anspruch der Barrierefreiheit an ein öffentliches Gebäude eingelöst und zum anderen gezeigt werden, dass Denkmalschutz und Barrierefreiheit nicht notwendigerweise ein Zielkonflikt sein muss.

Dies ist das Resultat eines Planungsprozesses, in dem alle Planungsbeteiligten wie die Architekten, Vertreterinnen und Vertreter der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt und der Senatskanzlei für kulturelle Angelegenheiten sowie der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung und ein beauftragter Sachverständiger für barrierefreies Bauen ihr spezifisches Expertenwissen rechtzeitig im Rahmen einer Auftaktveranstaltung der AG Menschen mit Behinderung Kultur eingebracht haben.

Die Gedenkstätte besteht aus dem Gelände und den Räumlichkeiten der ehemaligen Zentralen Untersuchungsanstalt des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) in Berlin-Hohenschönhausen.

Nach der Festlegung im „Gesetz über die Errichtung der Stiftung „Gedenkstätte Berlin-Hohenschönhausen“ vom 21. Juni 2000 ist die Gedenkstätte einerseits Dokumentations- und Begegnungszentrum und andererseits Forschungsstätte zu ihrer Geschichte. Die Gedenkstätte steht unter Denkmalschutz. Zu ihrer Gestaltung wurde ein Wettbewerb ausgeschrieben, dessen Ziel ein realisierbarer Entwurf war, der die funktionalen und wirtschaftlichen Anforderungen eines modernen und gedenkstätten-spezifischen Ausstellungsortes erfüllt.

Im Rahmen eines ersten Bauabschnitts „Umbau und Sanierung“ sollten im Berichtszeitraum Teile des Hauptgebäudes (Gebäudedenkmal) und das dazugehörige Garagenensemble zur Schaffung eines zentralen Ausstellungsbereiches und ergänzender Nutzungen für die Unterbringung einer Dauerausstellung und für Wechelausstellungen umgebaut werden.

Die gewählte Konzeption setzte sich folglich aus zwei thematischen Bereichen zusammen, nämlich aus dem öffentlich zugänglichen Hochbau, welcher in die Verantwortung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt fiel und der Dauerausstellung und ihrem Design in der Verantwortung der Senatskanzlei.

Als Resultat entstand ein Gebäudedenkmal, das ebenerdig, horizontal und vertikal barrierefrei erschlossen ist. Damit besteht für alle Menschen die Möglichkeit, den historischen Raumeindruck nachzuspüren und ihn sich selbständig zu erschließen.

Als neues Erschließungssystem wurde auf den Bestandsboden ein Steg aufgelegt, der auch als Wegeleitsystem fungiert. Der Stegboden liegt 5 cm über dem historischen Bestandsboden. Der Steg überwindet also eine Höhendifferenz von 5 cm und ist beidseitig mit einem kontrastierenden Radabweiser ausgeführt. Die vier Antritte des Stegs werden durch Rampen mit 6%-Gefälle überwunden. Vom Steg zweigen zwei Rampen mit 4%-Gefälle in den Raum der Dauerausstellung ab. Sämtliche Rampen haben eine maximale Tiefe von 1,50 m und sind am Rampenantritt durch eine Metallschiene markiert. Auf diese Weise konnten im Einklang mit dem Denkmalschutz nicht nur die Dauerausstellung sondern auch 90 Prozent der ehemaligen Gefängniszellen für Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrer zugänglich gemacht werden.

Seit Mai 2011 bietet die Gedenkstätte einmal monatlich kostenlose Führungen für blinde und sehbehinderte Besucherinnen und Besucher durch die Gedenkstätte an. Die Führungen sind speziell auf Bedürfnisse Blinder und Sehbehinderter abgestimmt: Verhörräume, Haftzellen und Original-Gegenstände des Gefängnisalltags können dabei ertastet werden.

Das Beispiel der Gedenkstätte Hohenschönhausen wird hier auch deshalb erwähnt, weil Barrierefreiheit und Denkmalschutz in den nächsten Jahren eine ständige Herausforderung für alle Beteiligten z. B. bei den anstehenden Sanierungen der Stiftung Preußischer Schlösser und Gärten darstellen werden. Da es hierbei immer um die Entwicklung individueller Problemlösungen gehen wird, ist das Zusammenwirken von Menschen mit Behinderung mit Sachverständigen für Barrierefreiheit und den Auftraggebern und ihren Architekten besonders wichtig und unverzichtbar. Ein weiterer Schritt in die richtige Richtung wurde in diesem Zusammenhang im Berichtszeitraum mit der Einbeziehung einer Sachverständigen für Barrierefreiheit bei der Sanierungsplanung des Schlosses Charlottenburg vollzogen.

2.6.3 Resultate und Fazit

In den Diskussionen um die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist Barrierefreiheit ein zentraler Begriff. Dies betrifft nicht nur bauliche, sondern auch zahlreiche weitere materielle und immaterielle Barrieren in allen gesellschaftlichen Themenfeldern. Folglich müssen sich auch Kultur- und Bildungseinrichtungen mit dieser Thematik auseinandersetzen. Unter Einbeziehung des Landesbeirats für Menschen mit Behinderung und dem LfB sowie Architekten für barrierefreies Bauen wurde in einer Arbeitsgruppe mit dem Landesverband der Museen zu Berlin e. V. (LMB) eine Checkliste zur Konzeption und Gestaltung von barrierefreien Ausstellungen entwickelt. Überdies wurde eine Liste von behindertengerechten Angeboten in Berliner Kultureinrichtungen angelegt.

Mit der Beteiligung der Arbeitsgruppen Verkehr und Bauen der Senatsverwaltung Stadtentwicklung und Umwelt wurden im Berichtszeitraum auch beide Teile des Handbuchs „Barrierefreies Planen und Bauen in Berlin“ durch die Einarbeitung neuer gesetzlicher Regelungen und Standards aktualisiert. Um den mit der UN-Behindertenrechtskonvention erfolgten Paradigmenwechsel zu verdeutlichen, erfolgte eine Titeländerung in „Berlin – Design for all“.

Das Bewusstsein für den prinzipiellen Nutzen der Arbeitsgruppen ist bei diesen beiden AGs stark ausgeprägt. Das beweist nicht nur die Aktualisierung des Handbuchs, sondern weitere zahlreiche Abstimmungen zur barrierefreien Gestaltung des ÖPNV, deren Resultate sich unmittelbar oder perspektivisch auf die Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung und im Zuge der demografischen Entwicklung auch auf immer mehr andere Menschen mit Mobilitätseinschränkungen auswirken und die damit den barrierefreien ÖPNV als eine wichtige Voraussetzung für eine unabhängige Lebensführung erfahren. Die Ergebnisse dieser kontinuierlichen und konstruktiven Zusammenarbeit haben auch ihren Teil zu der erfolgreichen Bewerbung für den Access City Award 2012 beigetragen.

Leider ist es bisher nicht in allen Arbeitsgruppen gelungen, die beteiligten Verwaltungen vom Nutzen dieser Herangehensweise für das eigene Verwaltungshandeln zu überzeugen.

Das hängt auch davon ab, welcher Stellenwert dem Querschnittsbereich Behindertenpolitik und damit auch den Arbeitsgruppen in den Verwaltungen bzw. in den jeweiligen Fachressorts eingeräumt wird. Überdies ist die Verpflichtung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und mit ihr der völkerrechtlich verankerte Partizipationsanspruch von Menschen mit Behinderung in Artikel 4 der UN-BRK noch nicht überall in dem Sinne angekommen, dass die Arbeitsgruppen Menschen mit Behinderung als besonders praktikable und sinnvolle Einlösung dieses Anspruchs angesehen werden.

2.7 „Inklusive Schule“ als besonderer Tätigkeitsschwerpunkt des Landesbeauftragten im Berichtszeitraum

„Inklusive Schule“ steht wie keine andere Verpflichtung aus der in Deutschland seit dem 26. März 2009 gültigen UN-Behindertenrechtskonvention im Mittelpunkt des öffentlichen und fachlichen Interesses. Beinahe täglich wird in regionalen und überregionalen Medien über „Inklusive Schule“ berichtet bzw. die grundsätzliche Aufgabenstellung und der damit verbundene Paradigmenwechsel in Deutschland kommentiert.

Die Creme der deutschen Schul- und Allgemeinpädagogen, auffällig häufig bereits emeritiert, schaltet sich in diese leidenschaftlich geführte Diskussion ein, ohne dass Befürworter oder Gegner erkennbar die Oberhand gewinnen.

Der Landesbeauftragte, der im Rahmen der „Reckahner Bildungsgespräche“ der großen Bildungsverlage zur letztjährigen Veranstaltung am 14.5.2012 als Referent zum Thema „Wie kann Inklusion gelingen“ eingeladen war, sieht sich deshalb fachlich/inhaltlich und behindertenpolitisch nicht nur im Rahmen der dort vertretenen Fachleute besonders herausgefordert.

2.7.1 Gesamtkonzept „Inklusive Schule“

In keinem Bereich der Umsetzung der UN-BRK wird der Handlungsbedarf bundesweit so deutlich anerkannt und zugleich so unterschiedlich ausgelegt wie im Bereich „Inklusive Schule“ (vgl. dazu auch die Gemeinsame Erklärung der Landesbeauftragten und des Bundesbeauftragten für Menschen mit Behinderung zur „Inklusiven Bildung“ weiter unten).

In Berlin wurde die breitere Auseinandersetzung mit dem Thema durch die damalige Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung mit der Vorlage eines Gesamtkonzepts „Inklusive Schule“ ausgelöst, die vom Senat am 25. Januar 2011 beschlossen wurde.

Der Landesbeauftragte hatte unmittelbar darauf in seinem 9. Verstößebericht wesentliche Elemente dieses Gesamtkonzepts kritisiert und dabei einerseits die mangelnde Einbindung der Betroffenen in die Konzeptentwicklung als unvereinbar insbesondere mit Artikel 4 Absatz 3 der UN-BRK (Konsultationsgebot) bezeichnet und andererseits den Grundsatz der Kostenneutralität, der nicht ohne Auswirkungen auf inhaltliche Aspekte und die Reichweite des Konzepts blieb, als unvereinbar mit der Aufgabenstellung bezeichnet. Dies wog umso mehr als auch die damalige Senatsverwaltung für Bildung sich eindeutig zur Aufgabenstellung bekannt hatte.

Inhaltlich hat sich der Landesbeauftragte im 9. Verstößebericht aber auch in Veranstaltungen von Elternorganisationen und im parlamentarischen Raum gegen die drohende Unterfinanzierung der Inklusiven Schule, den Wegfall der Feststellungsdiagnostik für LES-Schülerinnen und Schüler und die mangelnde Reichweite des Konzepts bezogen auf bestimmte Behinderungen, Jahrgangsstufen und Schultypen ausgesprochen. Zugleich hat er die Beteiligung aller Betroffenen in einem wirklich partizipativen Konzeptentwicklungsprozess eingefordert. Dies gilt nicht nur, weil dies in Artikel 4 der UN-BRK ausdrücklich eingefordert wird, sondern vor allem auch deshalb, weil dieses große Vorhaben nur dann erfolgreich vollzogen werden kann, wenn alle Beteiligten einbezogen werden und die Konzeptentwicklung aktiv mitgestalten können.

Diese Forderung wurde u.a. auch in der bis dahin größten öffentlichen Veranstaltung zum Thema Inklusive Schule am 19. Mai 2011 im Roten Rathaus erhoben. Da am gleichen Tage das „Gesamtkonzept“ auch im Abgeordnetenhaus im Bildungsausschuss von allen Parteien als unzureichend eingeschätzt wurde, wuchs in der zuständigen Senatsverwaltung die Bereitschaft den öffentlichen Diskurs mit sogenannten Konsultationsrunden zu eröffnen.

2.7.2 Konsultationsrunden zum Gesamtkonzept „Inklusive Schule“

In insgesamt 6 Sitzungen erhielt ein breites Spektrum von über 30 Betroffenenorganisationen, Verbands- und Gremienvertretungen und der Landesbeauftragte Gelegenheit die eigene Position zum Gesamtkonzept und zur Aufgabenstellung „Inklusive Schule“ grundsätzlich darzustellen und darüber hinaus auch schriftlich Position zu beziehen.

Vom 6. September 2011 bis zum 4. Mai 2012 wurden unter der Leitung des zuständigen Abteilungsleiters der Bildungsverwaltung ohne erkennbare inhaltliche Fortschritte und in einer ständigen Auseinandersetzung um Protokollinhalte und den Stellenwert der jeweiligen Statements diese sogenannten Konsultationsrunden durchgeführt. Da die zuständige Senatsverwaltung im Vorfeld der Abgeordnetenhauswahl und unmittelbar danach keine eigenen Vorschläge zur Weiterentwicklung des geschei-

terten Gesamtkonzeptes in die sog. Konsultationsrunden einbrachte und auch nicht bereit war, eine inhaltliche Bewertung der Vorschläge aus dem Kreis der Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorzunehmen, müssen diese Runden letztlich als Negativbeispiele für Konsultationen gemäß Artikel 4 der UN-BRK gewertet werden.

Der Versuch eines Neubeginns wurde dann erst durch die Initiative der neuen Bildungssenatorin, Sandra Scheeres, die als Abgeordnete selbst das bisherige Gesamtkonzept für unzureichend gehalten hatte, unternommen. Sandra Scheeres, die sich auch als Senatorin in öffentlichen Stellungnahmen gegen die bisher vorgegebene Kostenneutralität des Gesamtkonzeptes ausgesprochen hatte, berief für den 20. Juni 2012 einen Beirat „Inklusive Schule in Berlin“ unter der Leitung der früheren Bildungssenatorin Sybille Volkholz.

2.7.3 Beirat „Inklusive Schule in Berlin“

Im Zuge des persönlichen Berufungsverfahrens von Beiratsmitgliedern hatte sich der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung für 4 Betroffenenvertreterinnen und -vertreter neben dem Landesbeauftragten für den auf 20 Mitglieder angelegten Beirat ausgesprochen.

Da diesem Vorschlag von der Senatsverwaltung nicht gefolgt wurde, musste eine Verständigung zwischen den ursprünglich vorgesehenen Kandidatinnen und Kandidaten herbeigeführt werden, die zugleich – so die Bedingung der Bildungsverwaltung – auch Eltern von behinderten Schülerinnen bzw. Schülern sein sollten.

Schließlich kam es zu einer Verständigung über eine namentliche Benennung von Vertreterinnen und Vertretern und zugleich zum Angebot des Landesbeauftragten, allen vom Beirat ausgeschlossenen Vertreterinnen und Vertretern eine Plattform für die Mitwirkung in Form einer Arbeitsgruppe anzubieten, die der Vorbereitung der jeweiligen Beiratssitzungen dienen sollte. Die Einladungen zu diesen Arbeitsgruppensitzungen bezogen von vornherein auch weitere interessierte und engagierte Vertreterinnen und Vertreter aus dem Beirat und aus dem Verbands- und Gewerkschaftsspektrum ein, die bereits in den sogenannten Konsultationsrunden ihre Nähe zu den behindertenpolitischen Positionen des Landesbeirats und des Landesbeauftragten hatten erkennen lassen.

Die in den Arbeitsgruppensitzungen erarbeiteten Positionen sind dann auch nicht ohne Wirkung auf die nach 6 Sitzungen und 2 Foren bis zum 31. Januar 2013 erarbeiteten Empfehlungen des Beirats und das Minderheitsvotum geblieben. Allerdings bot die Zusammensetzung des Beirats den Betroffenenvertreterinnen und -vertretern von vornherein wenige Möglichkeiten, sich in Kernfragen die notwendige Mehrheit der Beiratsmitglieder zu sichern. Trotzdem muss festgestellt werden, dass sich die Beiratsarbeit in Form und Inhalt – nach Startschwierigkeiten – deutlich positiv von den sogenannten Konsultationsrunden unterschied.

2.7.4 Empfehlungen des Beirats „Inklusive Schule in Berlin“

Die 20 Empfehlungen des Beirats „Inklusive Schule in Berlin“ richten sich zunächst an die zuständige Senatsverwaltung aber natürlich auch an die Politik und an alle, die in und außerhalb der Schulen davon in irgendeiner Weise betroffen sind. Insofern treffen sie auf unterschiedlich geprägte Erfahrungen, Zwänge, Strukturen, Motive und Zielvorstellungen. Damit geht es den Adressaten nicht anders als den Mitgliedern des Beirats, die sich unter Leitung von Sybille Volkholz aus 4 Bezirksstadträtinnen (davon 3 zuständig für Schule bzw. Bildung), 4 Schulleitern, einer Schulleiterin, 2 Erziehungs- bzw. Bildungswissenschaftlern, der Vorsitzenden des Landesschulbeirats, dem Vorsitzenden des Landeselternausschusses, dem Vorsitzenden des Landeschülerausschusses berufliche Schulen, dem Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, 2 Vertretern des Landesbeirats für Menschen mit

Behinderung und einer Vertreterin des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes/Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin zusammensetzte.

Im Ergebnis konnten fast alle Empfehlungen des Beirats vom Landesbeauftragten und den beiden Vertretern des Landesbeirats mitgetragen werden, auch wenn dabei eigene Vorstellungen teilweise nur in Form von Kompromissen mehrheitsfähig waren. Beispielhaft steht dafür die Empfehlung 9 „Wegfall der Feststellungsdiagnostik und pauschale Grundausstattung“.

Zwar waren die späteren Unterzeichnenden des Minderheitsvotums, das sich ja vor allem an der unzureichenden pauschalen Grundausstattung gemäß Empfehlung 12 fest macht, bereits hier der Meinung, dass Feststellungsdiagnostik durchaus mit pauschaler Grundausstattung vereinbar ist, sie haben aber unter der für sie unzutreffenden Überschrift zugleich das Recht der Eltern und Schulen auf eben jene Feststellung sichern können.

Wichtig war ihnen z. B. auch, dass in Empfehlung 6 die für Schwerpunktschulen an sich sinnvolle Regelung der Begrenzung auf 3 Schülerinnen bzw. Schüler pro Klasse, z. B. für gehörlose Kinder nicht zum Dogma wird und die Empfehlung so formuliert wird, dass weiterhin auch andere allgemeinbildende Schulen offenstehen und Schwerpunktschulen als Insellösungen vermieden werden sollen. Dazu gehören auch die in Empfehlung 7 enthaltenen Festlegungen für die weitere Vorgehensweise hinsichtlich der Entwicklung der Schwerpunktschulen, insbesondere die Einrichtung der dafür notwendigen Arbeitsgruppen.

In Empfehlung 13 „Ausstattungsreserven, Mittelverwendungskontrolle und Deckelung des Budgets“ ist es gelungen, Geist und Buchstaben der UN-BRK mit dem folgenden Satz zu manifestieren, der zum Maßstab und Streitpunkt bei den notwendigen gesellschaftspolitischen Anstrengungen zur Verwirklichung der Inklusiven Schule werden könnte:

„Deckelung der zur Verfügung stehenden Mittel ist mit der UN-Behindertenrechtskonvention nicht zu vereinbaren“.

Ein besonderes Anliegen des Landesbeauftragten enthält die Empfehlung 15 „Berufsschulpflicht für Jugendliche mit Behinderungen“. Da es in Berlin bisher keine Berufsschulpflicht für Menschen mit Behinderung im Ausbildungsbereich der Werkstätten für behinderte Menschen gibt, was natürlich ihre berufliche Eingliederungsmöglichkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erheblich erschwert, empfiehlt der Beirat, „die Durchsetzung der Berufsschulpflicht für alle Jugendlichen mit Behinderung zu prüfen, um einen besseren Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Eine Arbeitsgruppe soll dazu eine Umsetzungsstrategie erarbeiten“.

Besondere Beachtung galt auch der Empfehlung 16 „Gebäudeanpassungen“. Insbesondere die Formulierung zur Einschaltung der Bundesebene gemeinsam mit anderen Bundesländern und die Einbeziehung der KfW-Bank sollte als einzig realistische Perspektive zu einer wenigstens schrittweisen Verbesserung der derzeit äußerst mangelhaften baulichen Voraussetzungen für eine Inklusive Schule genutzt werden.

Abschließend sei noch einmal das Minderheitsvotum von 4 Beiratsmitgliedern dokumentiert, das vor allem von der Sorge diktiert wurde, dass nur eine auskömmlich finanzierte Inklusive Schule zu einem erfahrbaren und bewusstseinsbildenden Erfolgs- und Teilhabemodell werden kann.

Eine unterfinanzierte Inklusive Schule wird hingegen leicht zur Projektionsfläche von Bedenkenträgern in und außerhalb der Schulen, womit möglicherweise sogar – trotz Inklusionsanspruch – bereits sicher geglaubte Integrations- und Partizipationserfolge der letzten Jahrzehnte gefährdet werden.

Minderheitsvotum zur Gesamtempfehlung des Beirats „Inklusive Schule in Berlin“

Die Kritik der Unterzeichnenden richtet sich im Wesentlichen gegen nachstehende Defizite der Gesamtempfehlung "Inklusive Schule in Berlin", weshalb diese – bei gleichzeitiger Zustimmung zu fast allen Einzelempfehlungen – nicht mitgetragen werden kann:

- 1) Da die thematische Auseinandersetzung bzw. Konkretisierung der Bedarfe und Besonderheiten von Schülerinnen und Schülern mit sogenannten schweren Behinderungen für eine realistische Perspektive zum Übergang von Förder- auf Schwerpunktschulen und andere allgemeine Schulen in weiten Teilen offen geblieben ist und
- 2) die Widersprüche, die sich aus dem individuellen Recht auf Unterstützung und gruppenbezogenen Leistungen ergeben, wie beispielsweise bei der Grundsatzregelung zur Schulassistenz, nicht aufgelöst wurden, darf
- 3) die auch von den Unterzeichnern im Grundsatz befürwortete Umsteuerung zur verlässlichen Grundausrüstung der Schulen in Bezug auf die Förderschwerpunkte LES (Lern-, Emotional-sozialer und Sprachförderbedarf) mit einer hohen Schnittmenge von sozial benachteiligten Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund nicht durch eine zu geringe Stundenzumessung gefährdet werden.

Auch im Rahmen der verlässlichen Grundausrüstung der Regelschulen müssen die nach der Zahl der lernmittelbefreiten Schülerinnen und Schüler zugeteilten Ressourcen bei den vorhandenen und künftigen LES-Schülerinnen und Schülern verlässlich und nachhaltig ankommen und darüber hinaus die Umsetzung inklusiver Schule im eigentlichen Sinne, nämlich die individuelle Förderung aller Schülerinnen und Schüler, gewährleisten.

Dies ist die Voraussetzung für den Schulerfolg des/der Einzelnen wie auch für ein positives und beherrschbares Lernklima in den jeweiligen Klassen/Schulen.

Nur auf diesem soliden Fundament kann auch die inklusive Beschulung von Schülerinnen und Schülern mit den Förderschwerpunkten Hören, Sehen, Autistische Behinderung, Körperlich-motorische Entwicklung und Geistige Entwicklung erfolgreich realisiert werden.

Diese ausreichende Ausstattung ist jedoch nach Auffassung der Unterzeichnenden mit den betreffenden Empfehlungen nicht gegeben.

Die empfohlene, unzureichende Grundausrüstung der Schulen mit einer Quote von ca. 4,7% (im Mittel) zu fördernde(r) Schülerinnen und Schüler (derzeit ca. 5,4%), soll mit der zusätzlichen Ausstattungsreserve von "mindestens 10%" der Förderressourcen durch die Senatsaußenstellen je nach Bedarf ausgeglichen werden. Trotz Ausstattungsreserve wird damit im Ergebnis der langjährige Trend der Ausstattungsreduzierung in der Kombination von nicht ausreichender Quote und unzureichender Stundenzumessung fortgeschrieben.

Wir Unterzeichner fordern eine zusätzliche Wochenstunde (WS) für die Lerngruppen der Schulanfangsphase (5 statt 4), womit dem heute schon erkennbaren Mangel bei dieser pauschalen Grundausrüstung Rechnung getragen wird.

Die von uns darüber hinaus geforderten 3,5 WS pro errechneter Schülerin bzw. errechnetem Schüler mit oder ohne festgestelltem Förderbedarf LES der Jahrgangsstufen 3 bis 6 und 7 bis 10, müssen diesen auch verlässlich zur Verfügung stehen. Die im Mehrheitsbeschluss enthaltenen 2,5 WS in den GS und 3,0 WS in den Oberschulen bedeuten für diese Schülerinnen und Schüler ggf. eine Reduktion auf 1,5 bzw. 1,8 WS (bei einer Klassenstärke von 24 Schülerinnen und Schülern und einer Mindestquote von 2,5% der nach Lernmittelbefreiung errechneten Schülerzahl mit Förderbedarf LES).

Die von den Unterzeichnenden geforderten 3,5 WS in den Klassenstufen 3 bis 10 entsprechen einer von vielen Fachleuten, in Berlin auch vom Arbeitskreis Gemeinsame Erziehung (AK GEM), seit Jahren geforderten bedarfsgerechten Stundenzumessung und dürfen nicht unterschritten werden.

Durch die absehbare Unterfinanzierung des Fundaments der Inklusiven Schule wird aus unserer Sicht leider auch die Substanz der sonstigen Empfehlungen, die im Sinne einer erfolgreichen Implementierung erarbeitet und formuliert wurden, gefährdet. Mit einer solchen Ausstattungsperspektive gewinnt man nicht das notwendige Vertrauen bei den Betroffenenverbänden und den Eltern.

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention mit ihrem Inklusions- und Qualitätsanspruch in Artikel 24 darf nicht dadurch gefährdet werden, dass der in den letzten Jahren durch die Deckelung und laufende Reduzierung der Lehrerstunden in der Integration entstandene Mangel verallgemeinert und weiter fortgeschrieben wird.

Andreas Bethke	Jana Jeschke	Günter Peiritsch	Dr. Jürgen Schneider
Landesbeirat für Menschen mit Behinderung	Landesbeirat für Menschen mit Behinderung	Vorsitzender des Landeselternausschusses	Landesbeauftragter für Menschen mit Behinderung

Es bleibt nur zu hoffen, dass auch das Minderheitsvotum von 4 Betroffenenvertreterinnen und -vertretern die gleiche Beachtung findet, wie die von ihnen mitgetragenen Empfehlungen. Insbesondere dem Landeselternausschuss ist zu danken, dass er – anders als in anderen Bundesländern – sich der Herausforderung Inklusive Schule in voller Verantwortung für alle Schülerinnen und Schüler gestellt und im Berichtszeitraum äußerst konstruktiv mit den Behindertenvertreterinnen und Behindertenvertretern zusammengearbeitet hat.

Losgelöst von den Beiratsempfehlungen gilt es festzustellen, dass die Qualitätsanforderungen an eine Inklusive Schule, die in Artikel 24 der UN-BRK ausdrücklich formuliert sind, in Berlin und in ganz Deutschland bisher nur wenig Beachtung finden. Stattdessen scheint lediglich ein Wettlauf der „Inklusionsquoten“ stattzufinden, der sich beinahe ausschließlich aus dem Umsteuerungsprozess für LES-Schülerinnen und Schüler in die Regelschulen speist und im Ergebnis diesen Integrationsprozess zum Inklusionsprozess umetikettiert.

Paradoxerweise rekrutieren sich diese Integrations-/Inklusionserfolge dabei aus dem Kreis von Schülerinnen und Schülern, dem zugleich durch den Wegfall der Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs das Merkmal einer Behinderung aberkannt werden soll. Folgt man dieser paradoxen Logik, so verflüchtigen sich mit dem Wegfall der Feststellungsdiagnostik auch die Integrations-/Inklusionserfolge. Was bleibt ist der Förderbedarf für diese Schülerinnen und Schüler, auch wenn er nicht mehr systematisch erfasst wird, und es bleibt die große Aufgabe Integration/Inklusion auch für die Förderschwerpunkte Hören, Sehen, Geistige Entwicklung, Körperliche und motorische Entwicklung und Autismus umsetzen zu müssen.

Insofern gilt das folgende Zitat aus dem 9. Verstößebericht für den Berichtszeitraum 1.12.2009 bis zum 28.2.2011 nach wie vor.

Dort heißt es:

„Der Landesbeauftragte teilt mit der Senatsverwaltung für Bildung die Einschätzung, dass die Umsetzung des Artikels 24 der UN-BK schrittweise, aber auch kontinuierlich erfolgen muss.

Ein solides Fundament muss durch Überzeugungsarbeit, breite öffentliche Diskussion und vor allem durch eine auskömmliche und nachvollziehbare Finanzierung gewährleistet werden.

Es darf nicht riskiert werden, dass ein wichtiger behinderten- und schulpolitischer Entwicklungsschritt durch Geburtsfehler zum Scheitern gebracht wird.

Die große Idee, allen Schülerinnen und Schülern unabhängig von Herkunft und Behinderung den notwendigen individuellen Förderbedarf für einen erfolgreichen Schulbesuch zukommen zu lassen, darf auch angesichts der Zukunftssicherung der Bevölkerung am Hochtechnologiestandort Deutschland und der demografischen Entwicklung nicht kurzfristigen Haushaltsrestriktionen unterworfen werden.

Nur die inklusive Schule wird in der Lage sein, mehr Menschen mit Behinderung als bisher auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vorzubereiten und dabei auch andere Schülergruppen dort abzuholen, wo sie bei Schuleintritt und im Schulverlauf aufgrund sozialer, kultureller, psychischer oder physischer Bedingungen angekommen sind.

Insofern sollte die ‚Inklusive Schule‘ nicht irgendein neues Schulkonzept unter anderen sein, sondern die Antwort auf die zahlreichen Herausforderungen der Diversität der Schulwirklichkeit.“

2.8 Treffen der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung mit dem Bundesbeauftragten und der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) im Berichtszeitraum

Regelmäßig zweimal im Jahr finden Treffen der Landesbeauftragten mit dem Bundesbeauftragten und der BAR statt. Die inzwischen bereits 44 Treffen dienen dem Erfahrungs- und Meinungsaustausch zu aktuellen behindertenpolitischen Themen und zunehmend auch der Vorbereitung und Abstimmung einer gemeinsamen Strategie bei der Verfolgung grundsätzlicher behindertenpolitischer Ziele. Darüber hinaus organisiert das Deutsche Institut für Menschenrechte als Monitoringstelle für die Umsetzung der UN-BRK seit 3 Jahren ein weiteres jährliches Treffen der Landesbeauftragten mit dem Bundesbeauftragten.

Im Rahmen der jeweils zweitägigen Treffen der Beauftragten des Bundes und der Länder mit der BAR werden seit 2011 sogenannte „Gemeinsame Erklärungen“ verabschiedet, die den Namen des jeweiligen Veranstaltungsortes tragen.

Der Berliner Landesbeauftragte sah mit einigen Kolleginnen und Kollegen darin die Chance, sich mit solchen Erklärungen zu wichtigen behindertenpolitischen Themen gerade im Zusammenhang mit der Verpflichtung von Bund und Ländern zur Umsetzung der UN-BRK verstärkt in die öffentliche Diskussion einbringen zu können.

Beispielhaft seien deshalb an dieser Stelle noch einmal die Dresdner Erklärung zur Barrierefreiheit im Bauordnungsrecht und die Hamburger Erklärung zur Inklusion in der Bildung dokumentiert.

2.8.1 Dresdner Erklärung

Dresdner Erklärung (vom 1. Juni 2011) zur Verbindlichkeit der Barrierefreiheit in bauordnungsrechtlichen Vorschriften

„Die Beauftragten des Bundes und der Länder für die Belange behinderter Menschen fordern die Bauministerkonferenz und das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung auf, der Verpflichtung aus Art. 9 der UN-Behindertenrechtskonvention zur Barrierefreiheit in der Musterbauordnung und den Bauordnungen der Länder nachzukommen und durch flankierende Maßnahmen eine umfassende Barrierefreiheit im Sinne eines „Designs für alle“ zu gewährleisten. Barrierefreiheit ist eine entscheidende Voraussetzung für die Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

Unter den Bedingungen der UN-Behindertenrechtskonvention darf die Verwirklichung des Menschenrechts auf Teilhabe nicht weiter an unzugänglichen baulichen Voraussetzungen scheitern. Unzugänglichkeit und unzureichende Nutzbarkeit von baulichen Anlagen schließt auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung immer mehr Menschen von der gesellschaftlichen Teilhabe aus.

Mangelnde Barrierefreiheit gefährdet die Selbstbestimmung und Selbstversorgung ganzer Bevölkerungsgruppen und muss als besonders gravierender und dauerhafter gesellschaftlicher Diskriminierungstatbestand gewertet werden.

Im Einzelnen fordern die Beauftragten:

- neben der Zugänglichkeit und Auffindbarkeit baulicher Anlagen muss die zweckentsprechende Nutzbarkeit gewährleistet werden,
- vollumfängliche Einführung der DIN 18040-1 und weiterer DIN, die Stand der Technik sind und der Herstellung von Barrierefreiheit dienen, als Technische Baubestimmung,
- Implementierung der Prüfpflicht bautechnischer Nachweise für Barrierefreiheit im Genehmigungsverfahren durch Sachverständige für barrierefreies Planen und Bauen,
- bei öffentlich zugänglichen Gebäuden Barrierefreiheit nicht nur auf die dem Besucherverkehr dienenden Teile zu beziehen,
- Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit bei sämtlichen Wohnungsneubauten bzw. wesentlichen Wohnungsumbauten,
- Überwachung und Kontrolle der Barrierefreiheit durch Sachverständige für barrierefreies Planen und Bauen und
- Aufhebung von Ausnahmetatbeständen.

Flankierend fordern die Beauftragten:

- Beteiligung der Beauftragten an der Anhörung zum neuen Entwurf der Musterbauordnung,
- eine fortlaufende Erfassung und Berichterstattung über bestehende Barrieren,
- Barrierefreies Planen und Bauen zum verpflichtenden Thema in der Forschung und bei der Ausbildung von Architekten, Planern und Handwerkern machen,
- Verankerung von Regelungen zur barrierefreien Gestaltung von Arbeitsstätten,
- Verankerung von Regelungen zur barrierefreien Gestaltung von Wohn- und Pflegeeinrichtungen,
- die Vergabe öffentlicher Mittel an Barrierefreiheit binden und
- im Falle noch nicht realisierter Barrierefreiheit ist Mobilität und Teilhabe durch Assistenz sicherzustellen.

Mit der Umsetzung dieser Forderungen werden die Weichen dafür gestellt, dass der Prozess hin zu einer gebauten Umwelt, die die Bedürfnisse aller Menschen berücksichtigt, unumkehrbar gemacht und die Barrierefreiheit zum Planungsgrundsatz erhoben wird.“

2.8.2 Hamburger Erklärung

„Die Beauftragten des Bundes und der Länder für die Belange behinderter Menschen sind sich darüber einig, dass die inklusive Bildung von frühester Kindheit an eine unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung der gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen ist. Sie fordern die Kultusministerkonferenz der Länder und das Bundesministerium für Bildung und Forschung daher auf, der Verpflichtung aus Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention zur Schaffung

eines inklusiven Bildungssystems und zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur allgemeinen Schule für behinderte Schülerinnen und Schüler zeitnah nachzukommen.

Die Kultusminister der Länder müssen darauf hinwirken, dass Curricula, Prüfungsordnungen und die Lehreraus- und Fortbildung die notwendigen Überarbeitungen für eine inklusive Bildung erfahren. Die Behindertenbeauftragten der 16 Bundesländer fordern ihre Landesparlamente auf, sowohl eine Anpassung der jeweiligen Schulgesetze als auch aller weiteren landesgesetzlichen Regelungen vorzunehmen, die für die Umsetzung eines inklusiven Bildungswesens Voraussetzung sind. Ziel muss es sein, kurzfristig in jeder Kommune ein inklusives Schulangebot pro Schulart zu schaffen, um die Wahlfreiheit im Bereich der schulischen Bildung zu gewährleisten und das Recht auf ein wohnortnahes Bildungsangebot in einem ersten Schritt umzusetzen.

Nach den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention darf die Verwirklichung des Menschenrechts auf Teilhabe nicht an einer Verweigerung inklusiver Bildung scheitern. Von der frühkindlichen bis zur beruflichen Bildung müssen alle Bereiche des Lernens inklusiv umgestaltet werden. Dort, wo inklusives Lernen bereits in verlässlichen Strukturen stattfindet, sind bessere Lernfortschritte für behinderte und nicht behinderte Kinder messbar und es wird von allen Beteiligten als sehr bereichernd erlebt.

Ein inklusives Bildungssystem, das die nonformale und formale Bildung umfassen muss, ist die Grundvoraussetzung für eine gelingende inklusive Gesellschaft. Den Lehrerinnen und Lehrern sowie den Eltern von behinderten und nicht behinderten Kindern muss die Angst vor notwendig werdenden Veränderungen in der Schule und anderen Bildungsorten genommen werden. Dies muss durch bewussteinbildende Maßnahmen erfolgen. Voraussetzung hierfür ist, dass alle Beteiligten im Sinne des Art. 4 Abs. 3 der UN-Behindertenrechtskonvention aktiv in die Ausarbeitung und Umsetzung der inklusiven Bildungskonzepte einbezogen werden.

Für den Übergang Kita/Schule und Schule/Beruf muss eine gut koordinierte Kooperation der verschiedenen Ressorts ermöglicht werden.

Die Beauftragten begrüßen:

- dass die UN-Behindertenrechtskonvention die passgenaue inklusive Bildung und lebenslanges Lernen für jedes Kind, jeden Jugendlichen und jeden Erwachsenen mit Behinderung als Menschenrecht manifestiert, das bundesweit umgesetzt werden muss.

Die Beauftragten fordern die Kultusministerkonferenz im Einzelnen auf:

- Einen (Rechts-)Anspruch behinderter Schülerinnen und Schüler auf Inklusion ohne Finanzierungsvorbehalte durchzusetzen.
- Den Ausbau von inklusiven Ganztagschulen voranzutreiben.
- Dort, wo freiwillige Angebote im offenen Ganztag bestehen, müssen diese barrierefrei für alle Schülerinnen und Schüler zugänglich sein.
- Sich für den barrierefreien Ausbau der Schulgebäude einzusetzen.
- Die Eltern von der Verantwortung für eine reibungslose Einbeziehung der Schulhelfer zu entbinden (Kooperation von Jugendhilfe/Sozialhilfe/Schule).
- Die Curricula der unterschiedlichen Schulformen an das Ziel der inklusiven Bildung anzupassen.
- Nicht mehr das Lernen im „Gleichschritt“ als ausschließliche Methodik zuzulassen, sondern durch das individuelle Lernen und den zieldifferenten Unterricht zu ersetzen.

- Die Gestaltung der nahtlosen Übergänge zwischen Kita und Schule und Schule in den Beruf zu gewährleisten.
- Hochwertige Qualität in allen Bildungsprozessen zu gewährleisten.
- Für eine zügige Aus- und Fortbildung zu Themen der Heterogenität und der inklusiven Unterrichtsgestaltung der Pädagoginnen und Pädagogen zu sorgen.
- Bei der Gestaltung des inklusiven Bildungssystems den Partizipationsgedanken des Artikel 4 Abs. 3 der UN-Behindertenrechtskonvention zu berücksichtigen.

Mit der Umsetzung dieser Forderungen werden die Weichen dafür gestellt, dass der Prozess hin zu einer inklusiven Bildung für Menschen mit Behinderungen im allgemeinen Bildungssystem in allen Bundesländern gleichermaßen vorangebracht wird. Die Behindertenbeauftragten des Bundes und der Länder werden den Prozess der Umsetzung ihrer Forderungen nach gemeinsamer inklusiver Bildung intensiv begleiten.“

3 Disability Mainstreaming in Berlin

„Disability Mainstreaming in Berlin – Das Thema Behinderung geht alle an“ so lautet der Titel einer Studie, die das Institut Mensch, Ethik und Wissenschaft unter der Leitung von Frau Dr. Katrin Grüber im Auftrag des Senats von Berlin, vertreten durch den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung, erarbeitet und im Juni 2011 vorgelegt hat.

Der Landesbeauftragte, der dieses ambitionierte Projekt als Auftraggeber und Interviewpartner begleitet hat, das bereits von seinem Vorgänger Martin Marquard vorbereitet wurde, sieht in der Studie vor allem einen Beitrag zur Analyse der bewährten Instrumente der Berliner Behindertenpolitik.

Die Studie leistet eine kritische Aufarbeitung der Entwicklung der Querschnittsaufgabe Behindertenpolitik und ihrer Instrumente im Land Berlin, aus der dann Überlegungen zu einer nachhaltigen Verankerung von Disability Mainstreaming ins Berliner Verwaltungshandeln bzw. zur Integration des Gleichstellungsanspruchs von Menschen mit und ohne Behinderung in das Verwaltungshandeln aller Fachgebiete abgeleitet werden.

Dieser Anspruch, der sich sowohl aus Artikel 11 der Verfassung von Berlin als auch aus der UN-BRK ableitet, wird nicht zuletzt anhand einer Analyse der bisherigen Arbeit der Arbeitsgruppen „Menschen mit Behinderung“ überprüft und weiterentwickelt.

Letztlich belegt diese Studie im Vorhinein, dass die Verleihung des Access City Award der EU Kommission am 3. Dezember 2012 an Berlin die Frucht eines langen und intensiven Partizipationsprozesses von Menschen mit Behinderung ist. Insbesondere die Erfolge und Fortschritte bei der baulichen und verkehrlichen Barrierefreiheit wären ohne die praktische Mitwirkung und den ständigen Druck von Menschen mit Behinderung auf Verwaltungen und Verkehrsträger nicht möglich gewesen.

4 Schlussbemerkung

Da sich die Tätigkeit des Landesbeauftragten auch in den nächsten Jahren auf die Umsetzung der UN-BRK konzentrieren muss, kann die kritische Aufarbeitung bisheriger Umsetzungsstrategien von Behindertenpolitik, wie sie von der Studie des Instituts Mensch, Ethik und Wissenschaft geleistet wird, nur hilfreich sein.

Dabei wird der Maßstab der UN-BRK nicht nur an gesetzliche und untergesetzliche Regelungen, sondern auch – ganz im Sinne der Studie – an das konkrete Verwaltungshandeln anzulegen sein.

Angesichts der Komplexität dieser Aufgabe plädiert der Landesbeauftragte für eine Konzentration seiner Berichtsaufträge auf die kritische Begleitung des Umsetzungsprozesses der UN-Konvention auf Landesebene in Form eines anlassbezogenen Verstößeberichts.