

Deutschland auf dem Weg zur barrierefreien Gesellschaft?!

Maßnahmen zur Barrierefreiheit auf gesetzlicher Grundlage

Verhandlungen der Behindertenverbände mit der Ostdeutschen Eisenbahn GmbH (ODEG) Impulsreferat: Peter Braun, ABiD e.V.

Ausgangslage

Deutschland auf dem Weg zur barrierefreien Gesellschaft?! Dieses Thema wird auf der heutigen Tagung unter dem Licht der UN-Behindertenrechtskonvention betrachtet. Barrierefreiheit ist ein Querschnittsthema der Konvention. Hier stehen insbesondere die Artikel 9 „Zugänglichkeit“ (Barrierefreiheit) und der Artikel 20 „Persönliche Mobilität“ im Focus.

Sehr geehrte Damen und Herren,

alle Bereiche des täglichen Lebens müssen grundsätzlich so gestaltet sein, dass die gleichberechtigte Teilhabe aller BürgerInnen auch tatsächlich gewährleistet ist. Und wo dies nicht geschieht, sprechen wir, die Interessenvertreter/innen behinderter Menschen aber auch Menschrechtler/innen, mit Fug und Recht von Diskriminierung.

Wenn an einem Bus oder einer Bahn oder gar an einem Bahnhof ein Schild angebracht ist, "Behinderte hier unerwünscht" würde dies wohl allgemein als Diskriminierung verstanden. Wenn Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen aber aufgrund baulicher, technischer und organisatorischer Gegebenheiten oder aus haftungsrechtlichen Gründen, draußen bleiben müssen, ist dies für viele Menschen selbstverständlich. Es ist ihnen nicht bewusst, dass Busse und Bahnen ohne Einstiegsmöglichkeit für behinderte Menschen, ohne akustische und optische Orientierungshilfen, als Ganzes diskriminierende Verkehrsmittel sind.

Obwohl Behörden in Bund und in den Bundesländern aber auch in den Kommunen verpflichtet sind, sich für die Gleichstellung und Integration von Menschen mit Behinderungen einzusetzen und darauf hinwirken sollen, dass angemessene Vorkehrungen getroffen werden, entstehen immer noch neue Barrieren.

Seit 26. März 2009 hat in Deutschland das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen Rechtskraft. Der Bundestag und der Bundesrat haben einstimmig und ohne Vorbehalte der Konvention zugestimmt. Im Artikel 9 „Zugänglichkeit“ verpflichten sich die Vertragsstaaten, „Menschen mit Behinderungen eine unabhängige LEBENSFÜHRUNG UND DIE VOLLE Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Bei der Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und Zugangsbarrieren werden an erster Stelle unter a) Gebäude, Straßen und Transportmittel genannt.

Außerdem sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen einleiten, um gemäß Artikel 20 die „Persönliche Mobilität“ von Menschen mit Behinderungen sicher zu stellen

Die Herstellung von Barrierefreiheit ist eines der wichtigsten Ziele des Behindertengleichstellungsgesetzes (1. Mai 2002 BGG) und der/des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes (LBGG M-V(16. Juli 2006).

Barrierefreiheit ist demnach erreicht, wenn für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe der ÖPNV / SPNV zugänglich und nutzbar ist! In der EG Nr. 1371/2007, die nunmehr ab 3. Dez. 2009 gilt, „sollen Schienenpersonenverkehrsdienste den Bürgern allgemein zugutekommen. Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität unabhängig davon, ob die Ursache dafür eine Behinderung, das Alter oder andere Faktoren sind, sollen Bahnreisemöglichkeiten haben, die denen anderer Bürger vergleichbar sind. Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität haben das gleiche Recht auf Freizügigkeit, Entscheidungsfreiheit und Nichtdiskriminierung wie alle anderen Bürger“. Und an dieser Forderung müssen wir uns ausrichten und messen lassen!

Darüber hinaus gibt es weitere Regelungen in (für die) den Ländern, in den Landesbehindertengleichstellungsgesetzen, im GVFG, im ÖPNV – Gesetz, im Personenbeförderungsgesetz, in Regionalen Nahverkehrsplänen oder in den Landesbaugesetzen mit denen wir die Umsetzung barrierefreier Verkehrssysteme forcieren können.

Verhandlungsoptionen - Eisenbahnprogramm oder Zielvereinbarung?

Der Gesetzgeber hat den Verbänden behinderter Menschen Instrumente, wie die Zielvereinbarung gemäß § 5 BGG und ein Beteiligungsrecht in der Eisenbahn und Betriebsverordnung gemäß § 2 (EBO) an die Hand gegeben.

Hier können die Verbände barrierefreie Angebote oder Verkehrssysteme mitgestalten und mit dem Unternehmen Mindeststandards vereinbaren, damit Fahrgäste mit Behinderungen kurz und mittelfristig einen besseren Zugang erhalten.

Bei der Zielvereinbarung handelt es sich um eine freiwillige gegenseitig ausgehandelte zivilrechtliche Vereinbarung zwischen Verbänden und Unternehmen zur Herstellung der Barrierefreiheit nach § 5 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG).

Aus meiner Sicht ist die Bereitschaft der ODEG mit den Verbänden behinderter Menschen auf der Grundlage des BGG eine Vereinbarung über die barrierefreie Gestaltung von Fahrzeugen und Informationssystemen im Unternehmen abzuschließen, positiv zu bewerten, denn grundsätzlich ist das Unternehmen nicht verpflichtet in Verhandlungen zu treten. Wir sind uns darüber einig, dass Zielvereinbarungen nur insoweit getroffen werden können, wie nicht besondere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Vorschriften dem entgegenstehen.

Ich will hier keine akademische Diskussion über die Frage führen, Eisenbahnprogramm oder Zielvereinbarung, aber bei den beteiligten Verbänden gibt es trotz vier Verhandlungsrunden hierzu immer noch unterschiedliche Auffassungen.

Eigentlich ist die Frage längst entschieden, die ODEG hat seit 2008 bereits ein Eisenbahnprogramm, damit ist die Pflicht des Eisenbahnunternehmens zur Erfüllung der Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO) § 2 Abs. 3 Nr. 2, die Erstellung eines Programms zur Barrierefreiheit aufzustellen, bereits erfüllt.

Das Eisenbahnprogramm ist zwingend aufzustellen, die Betroffenen sind über ihre Organisationen lediglich anzuhören!

Eisenbahnprogramm der ODEG

Die Ostdeutsche Eisenbahngesellschaft GmbH legte am 10.10.2008 beim Eisenbahn Bundesamt ein Programm zur Herstellung von Barrierefreiheit gem. § 2 (3) Eisenbahnbau und Betriebsordnung (EBO) vor. Die Aufstellung der Programme erfolgt nach Anhörung der

Spitzenorganisationen von Verbänden, die nach § 13 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes anerkannt sind.

In der Zeit vom 28.08. – 29.09.2008 wurden der ABiD e.V., der Deutsche Schwerhörigen Bund e.V. und der Deutsche Blinden- und Sehbehindertenverband e.V. „angehört“. Der DSB hatte als einziger auf die Beteiligungsaufforderung reagiert.

Für mich stellt sich die Frage, inwieweit die Verbände behinderter Menschen in die Erarbeitung praktisch vollumfänglich durch die ODEG einbezogen worden sind? So wie hier geschehen, gab es lediglich eine formale Anhörungsfrist von einem Monat für 3 Verbände, obwohl es mit Stand vom 22.08.2011 auf der Liste beim BMAS 25 anerkannte Verbände gibt.

Das Eisenbahnprogramm der ODEG besteht aus faktisch zweieinhalb Seiten.

Ob dieses Programm, geeignet ist, im Betriebsablauf der ODEG Barrierefreiheit darzulegen bzw. nachzuweisen, wurde vom Eisenbahn Bundesamt nicht evaluiert und soll hier auch nicht bewertet werden.

Eigentlich ist gemäß EBO § 2 (4 Pkt. 2) für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen die Landesbehörde zuständig. Dies macht auch Sinn, weil die Länder als Aufgabenträger für den SPNV und für die ÖPNV Planung und Finanzierung Verantwortung tragen und letztlich über die Streckenausschreibungen die Standards im SPNV festlegen.

Zielvereinbarung mit der ODEG

Da wir aus subjektiven und objektiven Gründen das Eisenbahnprogramm der ODEG im Jahr 2008 nicht ausreichend begleitet haben, beschloss der ABiD – Vorstand Anfang 2010 die ODEG zu Zielvereinbarungsverhandlungen aufzufordern und das Unternehmen zu sensibilisieren, sich auf die barrierefreie Gestaltung von Fahrzeugen und Informationssystemen im Bestand einzulassen. Mit der Zielvereinbarung wollten wir außerdem die ODEG anregen ein neues Eisenbahnprogramm gemäß § 2 (3) EBO aufzulegen. Begünstigt wurde unser Unterfangen durch das Verkehrsministerium Mecklenburg-Vorpommern, das andererseits die ODEG – Geschäftsführung aufforderte mit den Verbänden direkt Verbesserungen im Betriebsablauf abzustimmen. Meine Vorgespräche mit dem DBSV, dem DSB und mit der ODEG-Geschäftsführerin waren positiv, so dass wir im Zielvereinbarungsregister unsere Ankündigung am 7. Dez. 2010 veröffentlichen konnten. 8 Verbände schlossen sich den Verhandlungen an.

Unser Ziel war es mit einer Zielvereinbarung kurz- und mittelfristige Verbesserungen im Fahrzeugbestand und im Betriebsablauf der ODEG zu erreichen. Der Anforderungskatalog an die barrierefreie Ausstattung von Fahrzeugen im schienengebundenen Regionalverkehr sowie an betriebliche Regelungen zur barrierefreien Nutzung des Regionalverkehrs, der vom BKB erarbeitet und von der Verkehrsministerkonferenz bestätigt wurde, haben wir als Verhandlungsoption eingebracht.

Folgende Verbände haben sich den Verhandlungen angeschlossen:

Zusammensetzung der Zielverhandlungskommission und Vertreter/innen

ODEG

Jörg Kiehn, Prokurist und Eisenbahnbetriebsleiter
Eva Gotter, Öffentlichkeitsarbeit

Behindertenverbände

- Peter Braun, Sprecher der Behindertenverbände
(Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V.)
- Hans-Karl Peter, stellv. Sprecher der
Behindertenverbände
(Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.)
- Klaus Dickneite
(BAG SELBSTHILFE e. V.)
- Stefan Krusche,
(Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in
Deutschland e. V.)
- Frank Mädler
(Bundesverband der Kehlkopferoperierten e. V.)
- Sabine Mittank
(Deutscher Schwerhörigenbund e. V.)
- Brigitte Schönsee
PRO RETINA Deutschland e. V.
- Claudia Tietz
(Sozialverband Deutschland e. V.)
- Heike Witsch
(Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V.)
- Wolfgang Bachmann
(Deutscher Gehörlosen-Bund e. V.)
- Wilhelm Winkelmeier
(Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in
Deutschland e. V.)

Unterstützt:

Klemens Kruse (BKB)

Verhandlungsstand

Nach der konstituierenden Sitzung am 22. März 2011 hat sich die Verhandlungskommission bisher auf 3 weiteren Sitzungen in Berlin getroffen. Außerdem konnten wir am 21. Juli in Cottbus die Regionalzüge der ODEG besichtigen und bei einer Probefahrt testen.

Am 18.08. und 04.10. setzten wir die Verhandlungen zügig fort, um zu prüfen, wie das Unternehmen die Voraussetzungen für eine möglichst selbständige Nutzung der Schienenfahrzeuge, der Reiseinformationen sowie des Fahrscheinerwerbs für alle Fahrgäste schaffen kann.

Mindeststandards und Anforderungen an die eingesetzten Schienenfahrzeuge wurden abgeglichen und abgefragt.

Soweit sich hierdurch betriebsbedingt oder sicherheitstechnisch Einschränkungen ergeben, sollen die technischen Voraussetzungen für eine möglichst selbständige Nutzung geschaffen werden, allerdings meldeten die ODEG-Vertreter/innen Kostenvorbehalte an. Deshalb untersuchen wir alternative, technische Möglichkeiten.

Mit dem Ziel:

- die Beförderung mobilitätsbeeinträchtigter Menschen mit Zügen des Unternehmens zu verbessern, indem auf ihre besonderen Bedürfnisse eingegangen, ihre Sicherheit gewährleistet und ihre Wünsche respektiert werden.
- Das Betriebsprogramm der Fahrzeuge zu überprüfen
- Die Barrierefrei zur Verfügung gestellten Informationen sollen mobilitätsbeeinträchtigte Menschen befähigen, ihre Reise eigenständig zu planen und durchzuführen.
- Das Personal mit den Bedürfnissen mobilitätsbeeinträchtigter Menschen vertraut machen, damit es letztlich zur Betreuung von Fahrgästen sensibilisiert ist.
- Gemeinsam für Standards an Haltestellen und Bahnhöfen hinzuwirken und mit der DB Station & Service, mobilitätsbeeinträchtigten Menschen weitestgehend die selbstständige Nutzung der Haltestellen und ihre Einrichtungen zu ermöglichen.
- Dass die Verbände gemeinsam mit dem Unternehmen sich bemühen, die Bildung von Beiräten für die vom Aufgabenträger bestellten und vom Unternehmen bedienten Strecken zu befördern.
- Zu vereinbaren, dass die ODEG mit der Überarbeitung des Eisenbahnprogramms gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 Eisenbahnbau- und Betriebsordnung beginnt und die Verbände daran beteiligt.

Engagement der Verbände

Es ist bemerkenswert, mit welchem Engagement die Vertreter/innen der Verbände in die Verhandlungen gegangen sind und das bisher auch durchhalten. Allerdings ohne Übernahme der Kosten durch das BKB könnten einige Vertreter/innen an den Verhandlungen nicht teilnehmen bzw. hätte die Verhandlungskommission nicht gebildet werden können. Instrumente sind wichtig, aber ohne finanzielle und personelle Ressourcen nicht ausgestaltbar.

Die Verbände fanden beim BKB inhaltliche, organisatorische und finanzielle Unterstützung.

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungen und Perspektiven gab es viele Vorschläge und Hinweise, welche von dem Verhandlungsführer der ODEG, Herrn Kiehn, wertungsfrei entgegen genommen wurden. Leider wird Herr Kiehn unsere Verhandlungen nicht weiter begleiten, da es in der Geschäftsführung der ODEG zu Veränderungen gekommen ist. Die ODEG wird deshalb bei laufenden Verhandlungen ihren Verhandlungsführer wechseln.

Als Gesprächsleiter/Sprecher bemühe ich mich jeden angemessen zu beteiligen und damit, die unterschiedlichen Belange angemessen zu berücksichtigen. Damit Zielvereinbarungen und Eisenbahnprogramme tatsächlich mehr Wirkung entfalten können, ist die Beteiligung der Verbände zu stärken.

Vorschläge

- Es sollte beim BMAS ein Fond für Zielvereinbarungen eingerichtet werden, aus denen die Verbände Mittel beantragen können.
- Anerkannte Spitzenverbände sollten pauschale Mittelzuweisungen erhalten.
- Die Aufstellung der Eisenbahnprogramme soll nach Anhörung der Spitzenorganisationen von Verbänden, die nach § 13 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes anerkannt sind, erfolgen. Diese sind auch tatsächlich anzuhören.
- Die Anhörungsfristen sind auf mindestens 3 Monate zu verlängern. Das Eisenbahnunternehmen muss alle Verbände zu mindestens zwei Beratungen / Anhörungen einladen und alle Kosten im Verfahren übernehmen.
- Das BKB ist personell zu stärken und finanziell besser auszustatten, damit das BKB die Verbände dabei unterstützen kann, ihre Beteiligungsrechte und Einflussmöglichkeiten anzuwenden und weiter auszubauen!

Ich bin optimistisch, dass es uns gemeinsam gelingen wird, durch das Instrument der Zielvereinbarung schrittweise mehr Barrierefreiheit für die Fahrgäste im Eisenbahnbetrieb der ODEG zu erreichen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit

Peter Braun
Als Sprecher der Verbände
Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V. (ABiD)

Aus dem BGG § 5 Zielvereinbarungen

(1) Soweit nicht besondere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Vorschriften entgegenstehen, sollen zur Herstellung der Barrierefreiheit Zielvereinbarungen zwischen Verbänden, die nach § 13 Abs. 3 anerkannt sind, und Unternehmen oder Unternehmensverbänden der verschiedenen Wirtschaftsbranchen für ihren jeweiligen sachlichen und räumlichen Organisations- oder Tätigkeitsbereich getroffen werden. Die anerkannten Verbände können die Aufnahme von Verhandlungen über Zielvereinbarungen verlangen.

(2) Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit enthalten insbesondere

1. die Bestimmung der Vereinbarungspartner und sonstige Regelungen zum Geltungsbereich und zur Geltungsdauer,
2. die Festlegung von Mindestbedingungen darüber, wie gestaltete Lebensbereiche im Sinne von § 4 künftig zu verändern ist, um dem Anspruch behinderter Menschen auf Zugang und Nutzung zu genügen,
3. den Zeitpunkt oder einen Zeitplan zur Erfüllung der festgelegten Mindestbedingungen.

Sie können ferner eine Vertragsstrafenabrede für den Fall der Nichterfüllung oder des Verzugs enthalten.

(3) Ein Verband nach Absatz 1, der die Aufnahme von Verhandlungen verlangt, hat dies gegenüber dem Zielvereinbarungsregister (Absatz 5) unter Benennung von Verhandlungsparteien und Verhandlungsgegenstand anzuzeigen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gibt diese Anzeige auf seiner Internetseite bekannt. Innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe haben andere Verbände im Sinne des Absatzes 1 das Recht, den Verhandlungen durch Erklärung gegenüber den bisherigen Verhandlungsparteien beizutreten. Nachdem die beteiligten Verbände behinderter Menschen eine gemeinsame Verhandlungskommission gebildet haben oder feststeht, dass nur ein Verband verhandelt, sind die Verhandlungen innerhalb von vier Wochen aufzunehmen.

(4) Ein Anspruch auf Verhandlungen nach Absatz 1 Satz 3 besteht nicht,

1. während laufender Verhandlungen im Sinne des Absatzes 3 für die nicht beigetretenen Verbände behinderter Menschen,
2. in Bezug auf diejenigen Unternehmen, die ankündigen, einer Zielvereinbarung beizutreten, über die von einem Unternehmensverband Verhandlungen geführt werden,
3. für den Geltungsbereich und die Geltungsdauer einer zustande gekommenen Zielvereinbarung,
4. in Bezug auf diejenigen Unternehmen, die einer zustande gekommenen Zielvereinbarung unter einschränkungsloser Übernahme aller Rechte und Pflichten beigetreten sind.

(5) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales führt ein Zielvereinbarungsregister, in das der Abschluss, die Änderung und die Aufhebung von Zielvereinbarungen nach den Absätzen 1 und 2 eingetragen werden. Der die Zielvereinbarung abschließende Verband behinderter Menschen ist verpflichtet, innerhalb eines Monats nach Abschluss einer Zielvereinbarung dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales diese als beglaubigte Abschrift und in informationstechnisch erfassbarer Form zu übersenden sowie eine Änderung oder Aufhebung innerhalb eines Monats mitzuteilen.

Aus der Eisenbahnbau und Betriebsverordnung (EBO)

§ 2 Allgemeine Anforderungen

(1) Bahnanlagen und Fahrzeuge müssen so beschaffen sein, dass sie den Anforderungen der Sicherheit und Ordnung genügen. Diese Anforderungen gelten als erfüllt, wenn die Bahnanlagen und Fahrzeuge den Vorschriften dieser Verordnung und, soweit diese keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, anerkannten Regeln der Technik entsprechen.

(2) Von den anerkannten Regeln der Technik darf abgewichen werden, wenn mindestens die gleiche Sicherheit wie bei Beachtung dieser Regeln nachgewiesen ist.

(3) Die Vorschriften dieser Verordnung sind so anzuwenden, dass die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch behinderte Menschen und alte Menschen sowie Kinder und sonstige Personen mit Nutzungsschwierigkeiten ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird. Die Eisenbahnen sind verpflichtet, zu diesem Zweck Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen, mit dem Ziel, eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen. Dies schließt die Aufstellung eines Betriebsprogramms mit den entsprechenden Fahrzeugen ein, deren Einstellung in den jeweiligen Zug bekannt zu machen ist. Die Aufstellung der Programme erfolgt nach Anhörung der Spitzenorganisationen von Verbänden, die nach § 13 Abs. 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes anerkannt sind. Die Eisenbahnen übersenden die Programme über ihre Aufsichtsbehörden an das für das Zielvereinbarungsregister zuständige Bundesministerium. Die zuständigen Aufsichtsbehörden können von den Sätzen 2 und 3 Ausnahmen zulassen.

(4) Anweisungen zur ordnungsgemäßen Erstellung und Unterhaltung der Bahnanlagen und Fahrzeuge sowie zur Durchführung des sicheren Betriebs können erlassen

1. für die Eisenbahnen des Bundes und für Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland das Eisenbahn-Bundesamt,
2. für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen die zuständige Landesbehörde.

Aus dem Zielvereinbarungsregister

Zielvereinbarung vom 07. Dezember 2010

Barrierefreie Gestaltung von Fahrzeugen und Informationssystemen mit der ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH, Bahnhof 1, 19370 Parchim)

Datum: 07. Dezember 2010

Region: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen

Verband:

1. Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V. (ABiD)
2. Deutscher Schwerhörigenbund e. V. (DSB)
3. Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (DBSV)

Wirtschaftsunternehmen:

1. ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

Verfahrensstand:

1. Ankündigung

Verhandlungsgegenstand:

1. Barrierefreie Gestaltung von Fahrzeugen und Informationssystemen mit der ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH (ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH, Bahnhof 1, 19370 Parchim)

Bevollmächtigt:

1. Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V., Friedrichstrasse 95, 10117 Berlin

Branche:

1. Reise und Verkehr

Behinderung:

1. Mobilitätsbehinderung
2. Sinnesbehinderung