

Dr. Volker Sieger, Institut für barrierefreie Gestaltung und Mobilität, Mainz

Barrierefreiheit in den Bereichen Bauen und Verkehr in Deutschland im Spiegel der
UN-Behindertenrechtskonvention

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beinhaltet zahlreiche Bestimmungen zur Barrierefreiheit. Ich will mich in meinem Vortrag heute im weitesten Sinne auf die Bereiche Bauen und Mobilität beschränken.

Die Vertragsstaaten verpflichten sich mit der Konvention, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderung den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten. Hierzu sollen Zugangsbarrieren sowohl festgestellt als auch beseitigt werden. Zur physischen Umwelt zählen nach Wortlaut der Konvention unter anderem Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäuser, medizinische Einrichtungen und Arbeitsstätten.

Darüber, was geeignete Maßnahmen sind, entscheiden die Vertragsstaaten selbst. Jedoch haben sie sich verpflichtet, dies durch gezieltes staatliches Handeln zu tun. In Artikel 4 der Konvention verpflichten sie sich „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen“ zur Umsetzung der anerkannten Rechte zu treffen sowie „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“. Auch Handlungen und Praktiken, die mit der Konvention unvereinbar sind, sind hiernach zu unterlassen, und es ist dafür Sorge zu tragen, dass staatliche Behörden und öffentliche Einrichtungen im Einklang mit der UN-Konvention handeln. Schließlich sei erwähnt, dass sich die Vertragsstaaten auch verpflichtet haben, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen.

Weil für die Bereiche Bauen und Verkehr die Regelungshoheit in Deutschland in vielen Fällen bei den Bundesländern liegt, möchte ich zudem darauf hinweisen, dass

die Bestimmungen der Konvention explizit und „ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates“ gilt.

In Konsequenz dessen, was ich soeben über die mit der UN-Konvention bestehende Verpflichtung zu aktivem staatlichen Handeln gesagt habe, müssen aus meiner Sicht alle bestehenden rechtlichen und sonstigen Instrumente zur Herstellung von Barrierefreiheit in Deutschland auf den Prüfstand gestellt werden. Für Bereiche, in denen entsprechende Bestimmungen der Europäischen Union für Deutschland maßgebend sind, selbstverständlich auch diese. Dabei ist abzuwägen, ob die betreffenden Instrumente im Einzelnen und in ihrer Gesamtheit ausreichen, um für behinderte Menschen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten. Denn die Konvention schreibt in Artikel 3 auch die „wirksame“ Teilhabe vor. Schließlich ist auch zu klären, ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen ein vermeintlich wirksames rechtliches Instrument durch bestehende Gepflogenheiten und Praktiken - um in der Sprache der Konvention zu bleiben - ganz oder teilweise unwirksam wird.

Wie sieht vor diesem Hintergrund nun die Situation in Bezug auf das barrierefreie Bauen und die Mobilität für Menschen mit Behinderung in Deutschland aus?

Bauen ist bei uns Ländersache. Maßgebend sind die Landesbauordnungen und die im jeweiligen Bundesland eingeführten technischen Baubestimmungen. Im besten Fall, bezogen auf die Barrierefreiheit, enthält die Liste der eingeführten technischen Baubestimmungen die einschlägigen DIN-Normen zum barrierefreien Bauen. Da dies in der Regel der Fall ist, könnte man meinen, hier gäbe es keinen Handlungsbedarf. Nun hatte ich aber eingangs erwähnt, dass die UN-Konvention auch verlangt, Gepflogenheiten und Praktiken zu beseitigen, die ihr widersprechen. Zudem fordert Artikel 9 explizit nicht nur die Entwicklung von Mindeststandards, was in Deutschland sicherlich geschehen ist, sondern darüber hinaus auch die Überwachung ihrer Einhaltung. Schaut man sich nun die bauaufsichtliche Praxis an, so wird man feststellen, dass nicht nur hinsichtlich der Barrierefreiheit praktisch nichts mehr überwacht wird, es sei denn, es ist unmittelbar sicherheitsrelevant. Zwar können die Bauaufsichtsbehörden nach wie vor eingreifen, wenn ihnen entsprechende Verstöße zur Kenntnis gebracht werden. Angesichts des vereinfachten

Baugenehmigungsverfahren sowie der personellen Ausstattung der Bauaufsichtsbehörden haben sich in allen Bundesländern jedoch Gepflogenheiten und Praktiken eingebürgert, die dem Ziel der Barrierefreiheit nur noch wenig förderlich sind und damit den Verpflichtungen der UN-Konvention widersprechen.

Gängige Praxis ist es in Deutschland auch, die Herstellung umfassender Barrierefreiheit auf Neu- und wesentliche Umbauten zu beschränken. Dafür mag es unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit und des Schutzes des Eigentums einige Argumente geben. Zumindest teilweise steht dies jedoch aus meiner Sicht im Widerspruch zur UN-Konvention. Denn mit der in Deutschland gängigen Praxis werden barrierefreie Wohnungen in angemessener Anzahl auch in den nächsten Jahrzehnten noch nicht vorhanden sein. Fakt ist nämlich, dass der Mietwohnungsneubau im Vergleich zur Instandsetzung im Altbestand nur noch einen sehr geringen Teil ausmacht. Zwar unterliegen auch umfangreiche und kostenaufwändige Modernisierungsmaßnahmen grundsätzlich der jeweiligen Landesbauordnung. Ein Gestrüpp aus Zumutbarkeitsaspekten in Kombination mit der verringerten Rolle der Bauaufsicht und den vereinfachten Baugenehmigungsverfahren hat jedoch dazu geführt, dass die Modernisierung des Mietwohnungsaltbestandes praktisch frei ist von der Berücksichtigung jedweder Aspekte der Barrierefreiheit. Dass daran das zum 1. April anlaufende KfW-Förderprogramm für barrierereduzierende Modernisierungen substantziell etwas ändern soll, kann ich beim besten Willen nicht glauben.

An diesem Punkt bestehen aber nicht nur Widersprüche im Hinblick auf die Zugänglichkeitsverpflichtungen, die sich aus Artikel 9 der UN-Konvention ergeben. In Artikel 19 verpflichten sich die Vertragsstaaten zudem zu gewährleisten, dass behinderte Menschen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo sie leben. Natürlich zielt diese Bestimmung in erster Linie auf den Wohnort und die Wohnform. Bei genauerer Betrachtung bedeutet dies aber auch, dass man mit tatsächlich geeigneten Maßnahmen eine Praxis beenden muss, bei der es als selbstverständlich angesehen wird, dass behinderte Menschen sich von dem Wunsch verabschieden, in gewachsenen und in der Regel aus Wohnungsaltbestand bestehenden Quartieren zu leben und zu wohnen.

Das barrierefreie Bauen betrifft aber nicht nur den Hochbau. Auch für den Tiefbau stellt sich die Frage, ob Deutschland seinen Verpflichtungen aus der UN-Konvention angemessen und ausreichend nachkommt. Positiv zu bewerten ist sicherlich der Umstand, dass bei entsprechenden Maßnahmen im Straßenraum die Vertreterinnen und Vertreter behinderter Menschen angehört werden müssen oder zumindest in der Praxis angehört werden. Artikel 9 der Konvention besagt aber auch, dass die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um Mindeststandards und Leitlinien für die Zugänglichkeit auszuarbeiten. Wer bei uns nach entsprechenden Mindeststandards und Leitlinien für das barrierefreie Bauen im öffentlichen Straßenraum sucht, der wird allerdings nur schwerlich fündig werden. Neben einer veralteten Norm, deren wesentliche Inhalte seitens der Verkehrsplaner ohnehin nicht als allgemein anerkannte Regeln der Technik angesehen werden, existieren in Deutschland nur eine Hand voll Empfehlungen und wissenschaftliche Abhandlungen, die aber auf keinen Fall die geforderten Mindeststandards und Leitlinien ersetzen können. Einzig Hessen stellt hier m. W. mit seinen verbindlichen Richtzeichnungen für die barrierefreie Verkehrsraumgestaltung eine Ausnahme dar. Aus diesem Grund haben sich einige Behindertenverbände erst kürzlich an den Bundesverkehrsminister gewandt, das aus seinem Hause stammende Versprechen, einen Normungsauftrag für den barrierefreien Verkehrsraum an das DIN zu erteilen, schnellstmöglich einzulösen. Eine Antwort steht noch aus.

Eine zumindest ansatzweise vergleichbare Situation finden wir im Nahverkehr auf der Schiene. Das Behindertengleichstellungsgesetz hat zwar die Eisenbahnunternehmen verpflichtet, Programme zur Herstellung möglichst weitreichender Barrierefreiheit aufzustellen, was naturgemäß auch eine Beschreibung der barrierefreien Ausstattung der Züge beinhalten müsste. Bis heute ist jedoch nur eine Hand voll der Eisenbahnverkehrsunternehmen dieser Verpflichtung nachgekommen. Aber selbst wenn wir hier in absehbarer Zeit eine hundertprozentige Erfüllungsquote hätten, muss konstatiert werden, dass die Mechanismen bei Ausschreibungen im Nahverkehr so funktionieren, dass wir uns noch auf lange Sicht mit Fahrzeugen herumschlagen müssen, die allenfalls im Ansatz barrierefrei sind. Denn anstatt dass die Besteller der Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr, also die Bundesländer, unter Hinzuziehung des Expertenwissens behinderter Menschen und ihrer Verbände Mindeststandards und Leitlinien für die barrierefreie Ausstattung der

Fahrzeuge entwickeln, wie dies die UN-Konvention fordert, wird die Qualität der barrierefreien Ausstattung mehr oder weniger dem Markt überlassen. Damit hat das Eisenbahnverkehrsunternehmen, das tatsächlich Barrierefreiheit herstellen möchte, bei Ausschreibungen in der Regel die schlechteren Karten, weil es bei der Industrie praktisch Sonderanfertigungen bestellen muss.

Wer hier auf die Vereinheitlichung von Standards im Zuge der auf europäischer Ebene entwickelten technischen Spezifikationen für die Barrierefreiheit von Zügen, kurz TSI PRM genannt, verweist, dem sei gesagt, dass diese ohne gleichberechtigte und damit angemessene Beteiligung der europäischen Behindertenverbände zustande gekommen sind. Also ganz offensichtlich unter Missachtung des Grundsatzes, der noch im Europäischen Jahr der Menschen mit Behinderung 2003 ganz hoch gehalten wurde: Nichts über uns ohne uns!

Nicht minder schwer wiegt die Inkonsequenz, mit der in der Zwischenzeit, ebenfalls auf europäischer Ebene und für Deutschland bindend, die diskriminierungsfreie Beförderung im Luftverkehr geregelt wurde. Auch die entsprechende Verordnung auf diesem Gebiet bleibt weit hinter der Verpflichtung der UN-Konvention zurück, die wie bereits erwähnt schlicht und ergreifend sagt, dass die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen für den gleichberechtigten Zugang zu Transportmitteln zu treffen haben. Dass die Europäische Verordnung über die Rechte behinderter Flugreisender praktisch keinen Eingriff in das Design und die Ausstattung der Flugzeuge vorschreibt, führt nach wie vor zum Ausschluss zahlreicher behinderter Menschen von Flugreisen sowie zu einer diskriminierenden Beförderungspraxis - angefangen beim Zugang zum Flugzeug bis hin zur fehlenden Nutzbarkeit der Bordtoilette.

Artikel 30 der UN-Konvention ist überschrieben mit „Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport“. Dass darunter auch der Zugang zu Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Sportstätten zählt, ist selbstverständlich und ergibt sich auch unmittelbar aus den Zugänglichkeitsanforderungen in Artikel 9. Darüber hinaus verpflichten sich die Vertragsstaaten in Artikel 30 aber auch dazu, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um behinderten Menschen den Zugang zu Tourismusdiensten, also den Dienstleistungen der Organisatoren von Erholungs-, Freizeit- und Tourismusangeboten zu ermöglichen, sowie eine gleichberechtigte

Teilnahme an Erholungs- und Freizeitaktivitäten sowie den Zugang zu Erholungs- und Tourismusstätten zu gewährleisten. Betrachten wir vor diesem Hintergrund die aktuelle Situation in Deutschland auf dem Gebiet des barrierefreien Tourismus. Trotz entsprechender Aktivitäten zahlreicher Behindertenverbände seit mehr als 35 Jahren, trotz der Thematisierung dieses Politikfeldes durch den Deutschen Bundestag und seine Ausschüsse ebenfalls seit vielen Jahren und trotz der Erarbeitung mehrerer Studien zum Thema im Auftrag der Bundesregierung muss dennoch konstatiert werden, dass sich die Situation in diesem Bereich zwar verbessert hat, aber nach wie vor völlig unbefriedigend ist. Sie können sich als behinderter Mensch auch im Jahr 2009 nicht einfach ein Reiseziel in Deutschland aussuchen und davon ausgehen, dass sie dorthin mit öffentlichen Verkehrsmitteln gelangen, die Wahl zwischen verschiedenen Unterkunftsarten zu unterschiedlichen Preisen haben, die touristischen Angebote vor Ort ohne Auto erreichen, geschweige denn sie überhaupt in nennenswertem Umfang barrierefrei nutzen zu können. Selbstverständlich gelten diese Einschränkungen auch für die Gastronomie am Urlaubsort sowie für mögliche Freizeitaktivitäten.

Angesichts dieser Situation stellt sich unweigerlich die Frage, ob auf dem Gebiet des barrierefreien Tourismus tatsächlich schon alle geeigneten Maßnahmen ergriffen wurden. Ich möchte hier noch einmal betonen, dass die UN-Konvention den Vertragsstaaten nicht einfach nur Maßnahmen, sondern alle und geeignete Maßnahmen abverlangt, um die Situation substantiell zu verbessern. Angesichts der zahlreichen Akteure, die von der Reiseplanung, über den Aufenthalt vor Ort bis zur Rückkehr aus dem Urlaub involviert sind, kommen wir aus meiner Sicht mit einzelnen Maßnahmen und einer reinen Sensibilisierung der Anbieter von Unterkünften und allen sonstigen touristische Dienstleistungen nicht weiter. Um auch nur ansatzweise den Verpflichtungen aus der UN-Konvention nachzukommen, bedarf es m. E. einer ressortübergreifenden staatlichen Kraftanstrengung, die sowohl entsprechende rechtliche Vorgaben seitens des Bundes und der Länder beinhalten als auch finanzielle Mittel zur Verfügung stellen muss. Nur mit einem solchen, man könnte sagen, „Aktionsplan barrierefreier Deutschlandtourismus“ werden wir die Verpflichtungen der UN-Konvention erfüllen können.

Lassen Sie mich abschließend, nicht nur für die Bereiche Bauen und Mobilität, sondern für das gesamte Thema Barrierefreiheit sagen, dass wir auf allen Feldern, auf denen vor dem Hintergrund der Anforderungen der UN-Konvention Handlungsbedarf besteht, neben gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen stets auch die Nachhaltigkeit aller Aktivitäten im Auge haben müssen. Mit Nachhaltigkeit meine ich hier insbesondere, dass positive rechtliche, finanzielle und sonstige Rahmenbedingungen und Maßnahmen nicht durch „Gepflogenheiten“ und „Praktiken“, wie es die Konvention ausdrückt, konterkariert werden. Ein wesentlicher Baustein, dies zu verhindern, ist aus meiner Sicht die Aufnahme der Themen Barrierefreiheit, Design für alle oder auch Universelles Design in die Lehrpläne und Prüfungsordnungen der Hochschulen und der Ausbildungsberufe. Es kann doch nicht sein, dass rechtliche und technische Vorgaben zur Herstellung von Barrierefreiheit in ganz vielen Fällen allein deshalb nicht umgesetzt werden, weil Architekten, Ingenieure, Web-Designer, Sanitärinstallateure, Reisekaufleute oder Hotelfachangestellte, um nur einige Berufsgruppen zu nennen, während ihrer gesamten Ausbildung nie etwas mit dem Thema Barrierefreiheit zu tun gehabt haben. Dies umgehend zu ändern, wäre aus meiner Sicht ohne Zweifel eine ganz wichtige geeignete Maßnahme zur Umsetzung der UN-Konvention.

Darüber hinaus sollten wir aber auch nicht so tun, als wüssten wir schon alles zum Thema Barrierefreiheit. Gerade weil das nicht so ist, schreibt die UN-Konvention den Vertragsstaaten an mehreren Stellen ausdrücklich vor, Forschung und Entwicklung auf diesem Feld zu betreiben oder zu fördern.

Liebe Gäste der heutigen Konferenz. Das Thema Barrierefreiheit im Allgemeinen und Barrierefreiheit in Bau und Verkehr im Besonderen ist zweifelsohne viel zu umfangreich und vielschichtig, um es in einem kurzen Vortrag wirklich umfassend behandeln zu können. Ich hoffe dennoch, dass ich Ihnen einen ersten Überblick über die Bestimmungen der UN-Konvention verschaffen, die aus meiner Sicht vordringlichsten Handlungsfelder zum Thema aufzeigen und Ihnen für die Diskussion in den Arbeitsgruppen heute Nachmittag den einen oder anderen Impuls geben konnte. In diesem Sinne bedanke ich mich für ihre Aufmerksamkeit!

Mainz, 18. März 2009