

Fortbildung für Beiräte und Ortsämter am 14. Januar 2017

Beitrag von Dr. Joachim Steinbrück

Rechtliche Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums

1. Bedeutung der Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: Behindertenrechtskonvention - BRK) ist in Deutschland im Frühjahr 2009 in Kraft getreten und hat damit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft erlangt. Es basiert auf den zentralen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte für die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen. Das Übereinkommen verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen und garantiert ihnen die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.

Ziel der BRK ist es, die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft herzustellen und ihr Recht auf Selbstbestimmung zu verwirklichen.

Wichtig für das Verständnis der Behindertenrechtskonvention ist, was überhaupt unter „Behinderung“ zu verstehen ist. In Deutschland ist der Behinderungsbegriff noch stark von einer medizinischen Sichtweise geprägt. So gilt beispielsweise jemand, der wie ich nicht sehend ist, mit einem Grad der Behinderung von Hundert als schwerbehindert, entsprechendes gilt für eine Person, die nicht laufen kann, sie gilt darüber hinaus als „außergewöhnlich gehbehindert“.

Wie stark sich eine Beeinträchtigung auswirkt, hängt aber immer auch davon ab, auf welche Bedingungen bzw. Barrieren ein Mensch mit einer Beeinträchtigung konkret stößt. Dem entsprechend wird in der Präambel der BRK darauf hingewiesen, dass Behinderung durch die Wechselwirkung zwischen Menschen mit körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht.

Mit „einstellungsbedingten Barrieren“ sind dabei die sprichwörtlichen Barrieren „in den Köpfen“, also Vorurteile, diskriminierende Vorstellungen über behinderte Menschen usw. gemeint. So wurde ich als blinder Mensch vor einigen Jahren einmal von einem Passanten gefragt: „Dürfen Sie eigentlich so allein hier herumlaufen?“, und dies klang durchaus ernst gemeint.

„Umweltbedingte Barrieren“ können z.B. bauliche Hindernisse wie Treppen, fehlende Aufzüge oder nur mit größerem Kraftaufwand zu öffnende Türen sein. Daneben gibt es aber auch Informationsbarrieren insbesondere für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen oder Lernschwierigkeiten oder Barrieren bei der Verständigung (Kommunikationsbarrieren), z.B. dann, wenn Gebärdensprach- oder Schriftsprachdolmetscher für gehörlose Menschen nicht zur Verfügung gestellt werden.

Dieses Verständnis von Behinderung findet seinen Ausdruck auch in der Formulierung „Behindert ist man nicht, behindert wird man.“

Die BRK sowie eine Reihe von Bundes- und Landesgesetzen knüpfen mit den in ihnen vorgesehenen Maßnahmen an dieser Erkenntnis an, wonach Behinderung durch einstellungs- und umweltbedingte Barrieren (mit) verursacht wird: Die volle, wirksame, gleichberechtigte und selbstbestimmte Teilhabe behinderter Menschen soll auch dadurch erreicht werden, dass die einstellungs- und umweltbedingten Barrieren beseitigt werden. Gleichzeitig geht es aber auch darum, die Entstehung neuer Barrieren zu verhindern.

Die Staaten, die die BRK ratifiziert haben, sind dazu verpflichtet, die im Einzelnen in der Konvention genannten Maßnahmen zu ergreifen, um die erwähnten Barrieren zu beseitigen und die volle, wirksame Teilhabe und das Recht auf Selbstbestimmung zu verwirklichen. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich durch die Ratifizierung der Konvention verpflichtet, sie umzusetzen. Dabei gelten die Bestimmungen der BRK ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates. Dies bedeutet, dass auch die Bundesländer und die Kommunen die BRK beachten und in den Handlungsfeldern umsetzen müssen, für die sie zuständig sind.

Neben der BRK zielt auch eine Reihe von bundes- und landesrechtlichen Regelungen auf die Verwirklichung einer gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen ab. So darf nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Eine entsprechende Regelung enthält Art. 2 Abs. 3 der Bremischen Landesverfassung, der darüber hinaus regelt, dass der Staat die gleichwertige Teilnahme behinderter Menschen am Leben in der Gemeinschaft fördert und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt.

Beispielhaft sind weiter zu nennen § 50 Abs. 2 Bremische Landesbauordnung sowie § 8 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz und § 10 Bremisches Landesstraßengesetz, die Regelungen zur Barrierefreiheit öffentlicher bzw. öffentlich zugänglicher Gebäude sowie von Straßen, Wegen, Plätzen und Verkehrsanlagen wie Straßenbahn- und Bushaltestellen im Bundesland

Bremen enthalten. Die BRK selbst enthält in ihrem Art. 9 eine umfassende Regelung zur Zugänglichkeit der gestalteten physischen Umwelt sowie zu Informationen und informationstechnischen Systemen.

2. Ausgewählte gesetzliche Regelungen

a) § 8 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz

Abs. 1 dieser Bestimmung enthält eine Regelung zur Barrierefreiheit von Gebäuden derjenigen Stellen, die unter den Geltungsbereich des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BremBGG) fallen; dies sind vor Allem die Behörden des Landes Bremen sowie seiner beiden Stadtgemeinden.

nach § 8 Abs. 2 BremBGG sind sonstige bauliche oder andere Anlagen des Landes und der Stadtgemeinden, öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personennahverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten.

b) Das Bremische Landesstraßengesetz

Gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 des Bremischen Landesstraßengesetzes (BremLStrG) haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder zu verbessern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes sowie Behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen.

Nach § 18 Abs. 1 BremLStrG bedarf der Gebrauch der Straße über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) der Erlaubnis. Eine Erlaubnis soll hiernach nicht erteilt werden, wenn behinderte Menschen durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt würden.

c) Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Lande Bremen

Gemäß § 4 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG) ist den Belangen von behinderten Menschen und von Frauen bei der Beschaffung von Fahrzeugen sowie bei der Planung und Ausgestaltung von Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs in geeigneter Weise Rechnung zu tragen.

d) Das Personenbeförderungsgesetz

Nach § 8 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes des Bundes (PBefG) sind für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen, wobei die genannte Frist nicht gilt, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden.

e) Das Ortsbeirätegesetz

Nach § 5 Abs. 5 des Ortsberätegesetzes wirkt der Beirat gemeinsam mit dem Ortsamt darauf hin, dass seine Maßnahmen, Planungen, Stellungnahmen und Beschlüsse sowohl geschlechtergerecht und im Hinblick auf die Auswirkungen transparent sind als auch die Herstellung von Barrierefreiheit fördern.

f) Die Richtlinie zur barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums

Die Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums sind in der „Richtlinie zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des öffentlichen Verkehrsraums, öffentlicher Grünanlagen und öffentlicher Spiel- und Sportstätten“ konkretisiert und verbindlich geregelt worden. Die Richtlinie ist im März 2016 durch Beschluss des Senats neu gefasst worden.