Bernhard Kohaupt
07.08.2019

Müssen Verkehrswege und der öffentliche Raum immer barrierefrei sein?

UN-Behindertenrechtskonvention und Behindertengleichstellungsgesetz

Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention) wurde am 26. März 2009 von Deutschland ratifiziert und ist damit rechtsverbindlich. Darin heißt es in §9:

„Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich ... Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Diese Maßnahmen, welche die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren einschließen, gelten unter anderem für ... Gebäude, Straßen, Transportmittel ...“

Ähnlich formuliert auch das Behindertengleichstellungsgesetz BGG 2002 (in der Fassung vom 27.07.2016) den Auftrag, ihre „Benachteiligung ... zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen." (§1) „Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, ... akustische und visuelle Informationsquellen..., wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind." (§4)

„... öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr sind nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten. Weitergehende landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt.“ (§8)

Straßengesetze

Mit dem BGG 2002 wurden zahlreiche andere Gesetze geändert, z.B. das Bundesfernstraßengesetz (FStrG). Dort wurde in §3 unter den bei Bau, Unterhaltung, Erweiterung und Verbesserung zu berücksichtigenden Belangen hinter dem Umweltschutz eingefügt: „sowie behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen.“ Dieser Auftrag gilt damit nicht für den Bestand, sondern nur bei Veränderungen.

© Copyright Bernhard Kohaupt www.unbehindertmobil.de

Für das Straßennetz und den öffentlichen Raum sind entsprechend der föderalen Struktur in Deutschland die jeweiligen Gebietskörperschaften zuständig, also Bund, Länder, Kreise und Gemeinden. Das Bundesfernstraßengesetz gilt nur für die Straßen des Bundes, die meisten Länder haben aber ähnliche Formulierungen in den jeweiligen Landesgesetzen. Der Auftrag aus der UN-Deklaration und dem Behindertengleichstellungsgesetz gilt natürlich für alle.

Öffentlicher Personennahverkehr

Etwas anders ist die Situation im ÖPNV: Im Personenbeförderungsgesetz (PbefG) von 2012 heißt es: „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. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden.“ (§8(3)). Damit gilt das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit grundsätzlich auch für den Bestand, es gilt für die gesamte Bundesrepublik, und es gibt eine Frist, um das Ziel zu erreichen. Ob diese Frist eingehalten wird oder auch nur eingehalten werden kann, ist eine andere Frage.

Technische Regelwerke

Doch was Barrierefreiheit bedeutet, ist damit natürlich noch nicht geregelt. Grundsätzlich könnten alle Gebietskörperschaften hier ihre eigenen Standards festlegen. Für den Hochbau verweisen die Bundesländer i.d.R. auf die DIN-Normen. Die DIN 18040-1 und teilweise auch –2 wurden von ihnen als Technische Baubestimmung eingeführt und damit für die Baugenehmigungsbehörden verbindlicher Standard.

Eine DIN-Norm hat aber aus sich selbst keinen Rechtsnormcharakter, sondern ist eine von einem Verein (das ist das DIN juristisch) aufgestellte Regel. Sie gilt aber in Deutschland als ‚Stand der Technik’, auf den im Zweifel dann verwiesen werden kann.

Barrierefreie Bushaltestelle und Querungstelle mit differenzierter Bordhöhe nach DIN 18040-3 und 32984 in Groß-Gerau. Eine Bushaltestelle muss von beiden Straßenseiten erreichbar sein, sie ist nur vollständig in Verbindung mit einer Querungsstelle.

Für den öffentlichen Straßenraum gibt es zusätzlich noch die Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen FGSV, z.B. die Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (RASt) von 2006. Im Kern geht es in dieser Richtlinie um Fahrbahnbreiten und Knotenpunkte. Aber es gibt auch Vorgaben zur Breite von Gehwegen oder für barrierefreie Querungsstellen. Auch die FGSV ist juristisch ein gemeinnütziger - technisch-wissenschaftlicher – Verein. Ihre Richtlinien gelten für die Planung, nicht für den Bestand, und sie gelten auch nicht automatisch, sondern müssen vom jeweiligen Baulastträger als Richtlinie eingeführt sein. Ein spezielles Regelwerk zur Barrierefreiheit sind die Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (HBVA), inhaltlich steht hier Ähnliches wie in den DIN-Normen. Aber wie der Name schon sagt, sind das Planungshinweise, wie Barrierefreiheit hergestellt werden kann, ohne verbindlichen Charakter.

Grundsätzlich sind auch andere Regeln denkbar, so haben Nordrhein-Westfalen und Hessen schon vor der Veröffentlichung der DIN 18040-3 eigene Planungsleitfäden entwickelt, weil die damals gültigen Normen als völlig überholt galten. In einigen Punkten weichen sie von der späteren DIN 18040-3 ab, werden aber auch heute z.T. noch angewandt, allerdings meist neben den DIN-Normen. Berlin hat deutlich abweichende Festlegungen in ihren Ausführungsvorschriften zu § 7 des Berliner Straßengesetzes über Geh- und Radwege (AV Geh- und Radwege), die nach wie vor gelten.

Verbindlichkeit der Regelwerke

Auch solche Landes-Leitfäden binden ebenso wie die DIN-Normen nicht zwingend die Kommunen bei ihren Baumaßnahmen, einige Städte haben ebenfalls wieder eigene Konzepte. So bleiben in einzelnen Städten und Regionen einige charakteristische Abweichungen von den Normen, zumeist bei den Bodenindikatoren, der DIN 32984. Gerade hier aber sind sie auch besonders problematisch. Bodenindikatoren haben für blinde und sehbehinderte Menschen Zeichencharakter. Wenn die Zeichen von ihnen nicht richtig gedeutet werden, kann es für sie schnell gefährlich werden. Deshalb hat der zuständige Normausschuss für die DIN 32984 immer das Schutzzielprinzip abgelehnt, das für die DIN 18040 gilt. Nach dem Schutzzielprinzip ist es nicht entscheidend, die konkrete Normregel einzuhalten, denn sie ist nur ein gut erprobter Weg, um das vorab formulierte Ziel zu erreichen. Bei Bodenindikatoren muss aber die damit gegebene Information immer so eindeutig wie möglich sein. Das ist bei veränderter Anordnung oder gedrehter Rippenrichtung schwierig. Jede Abweichung sollte deshalb genau bedacht werden.

In der Praxis ist die Situation nicht ganz so unübersichtlich, meist hat sich die DIN 18040-3, und in Verbindung damit die DIN 32984 und DIN 32981 als Grundregel der Barrierefreiheit in Deutschland durchgesetzt. Schließlich gilt die Verpflichtung zum barrierefreien Bauen überall. Und die Normen sind hierzu ein erprobter und gesellschaftlich akzeptierter Weg. Um eine einheitliche Anwendung zu erreichen, machen einige

Bundesländer ihre Zuschüsse an die Einhaltung ihrer jeweiligen Regelungen zur Bedingung.

Eine gewisse Vereinheitlichung in der Umsetzung wird zudem auch durch das überörtliche Eisenbahnnetz erzwungen. Für das grenzüberschreitende Eisenbahnnetz gibt es sogar mit der TSI/PRM (Technische Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität (TSI PRM). Verordnung (EU) der Kommission v, 18.11.2014, Nr. 1300/2014) eine europaweit gültige Regelung mit Gesetzescharakter mit vielen auch sehr detaillierten Vorgaben. Für das eigene Netz hat die Bahn ebenfalls mit der Ril 813.02 (Richtlinie „Personenbahnhöfe planen, Bahnsteige und ihre Zugänge planen“: DB Station&Service AG, 2012) ein Regelwerk geschaffen, das mit den DIN-Normen eng abgestimmt ist und bei Bahnanlagen im ganzen Bundesgebiet angewandt wird.