

Forum D

Entwicklungen und Reformvorschläge
– Diskussionsbeitrag Nr. 9/2013 –

20.03.2013

Beteiligungsrechte von Vertretern der Belange behinderter Menschen am Planungsprozess: Optimierungspotentiale am Beispiel öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

von Dr. Markus Rebstock (Diplomgeograph), Erfurt

Im Rahmen der Einführung des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) im Jahr 2002 wurden auch im Regelungsbereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) diverse Beteiligungsrechte für Menschen mit Behinderungen beziehungsweise für deren Interessenvertretungen gesetzlich verankert. Dieser Beitrag zeigt am Beispiel des Freistaates Thüringen Möglichkeiten zur Optimierung beziehungsweise Ausweitung dieser Beteiligungsrechte auf.

I. Thesen des Autors

- 1. Die Vertretungen der Belange behinderter Menschen sind planmäßig und wiederholt in den Planungsprozess einzubeziehen.**
- 2. Den Vertretern und Vertreterinnen der Belange behinderter Menschen sollte es finanziell ermöglicht werden, sich selbst fortzubilden oder externe Fachexpertisen einholen zu können, um ihren Aufgaben im Planungsprozess nachkommen zu können.**

II. Planungsbeteiligung als Erfolgsfaktor

Erfahrungen aus der Planungspraxis haben gezeigt, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise von deren Interessenvertretungen im Planungsprozess ein wichtiger Erfolgsfaktor ist¹. Allerdings ist die Art und Weise der Beteiligung entscheidend für eine erfolgreiche Planung und Umsetzung. So ist es im Sinne eines Designs für Alle von entscheidender Bedeutung, dass die **Beteiligung bereits zu Beginn der Planungsphase** erfolgt, um eine breite Nutzung des öffentlichen Verkehrsraums durch Menschen mit unterschiedlichsten Behinderungen sowie die Akzeptanz durch die künftigen Nutzergruppen sicherzustellen, aber auch um Planungsfehler und Kosten für einen nachträglichen Umbau zu vermeiden². „*Maxime aller verkehrsplaneri-*

¹ Vgl. EDAD (Europäisches Institut Design für Alle in Deutschland e. V.)/Fürst Donnersmarck-Stiftung zu Berlin [Hrsg.], ECA für Verwaltungen, Berlin 2008, S. 23.

² Leidner/Neumann/Rebstock, Von Barrierefreiheit zum Design für Alle – Eine Einführung, in: Leidner/Neumann/Rebstock [Hrsg.], Von Barrierefreiheit zum Design für Alle – Erfahrun-

*schen Aktivitäten sollte daher die Vermeidung von Barrieren sein, anstatt diese zu einem späteren Zeitpunkt abbauen bzw. alternative Zugangsmöglichkeiten schaffen zu müssen. Nachträgliche Maßnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit sind immer teurer und meist auch weniger stadtvträglich im Sinne der architektonischen Ästhetik.*³

Um einen zielgerichteten Beteiligungsprozess zu gewährleisten, muss der **Einbezug von Menschen mit Behinderungen planmäßig** vorgesehen sein. Dementsprechend sind **eindeutige Regelungen** erforderlich, die den **Zeitpunkt und den Ablauf von Beteiligungsverfahren festlegen**. Daneben ist sicherzustellen, dass die **Beteiligung während des gesamten Planungs- und Umsetzungsprozesses** erfolgt. Derzeit wird zum Beispiel im Rahmen von ÖPNV-Investitionsvorhaben oftmals lediglich eine formale Anhörung der Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen in der Regel in einem sehr frühen Planungsstadium (Entwurfsplanung) durchgeführt.⁴ Eine fundierte Beurteilung der Barrierefreiheit ist zu diesem Zeitpunkt aber meist nur sehr begrenzt möglich. Zudem besteht dann die Gefahr, dass Planänderungen im Verlauf der Ausführungsplanung oder der baulichen Umsetzung die Barrierefreiheit gefährden. Zur Sicherstellung von Rückkopplungen zwischen Baulastträger und Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen im Planungsprozess sollten **zu Beginn des Beteiligungsprozesses zunächst gemein-**

gen aus Forschung und Praxis [Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster e. V.] Nr. 38, S. 1, S. 3.

³ Rebstock, Design für Alle – Grundsätze und Prozess der Planung barrierefreier öffentlicher Verkehrsräume, in: Bracher et al. [Hrsg.], Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kapitel 3.1.1.3, 64. Ergänzungslieferung 6/12, S. 1, S. 7.

⁴ Vgl. Rebstock, Instrumente zur Umsetzung der Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr – Fallstudie zur Anwendbarkeit in ländlich geprägten Tourismusregionen (Erfurt, Trier 2009), S. 109.

sam Anregungen gesammelt werden. **Im Rahmen der Lösungsfindung** sollten die **verschiedenen Varianten erörtert** und **nach der Fertigstellung überprüft** werden.⁵ Insbesondere die Bauabnahme hat dabei eine besondere Bedeutung im Sinne der Qualitätssicherung, dementsprechend ist der **Einbezug von planungsbeteiligten Fachexperten zur Barrierefreiheit** (vgl. hierzu auch Abschnitt V unten) **im Rahmen von Bauabnahmen** anzuraten, um gegebenenfalls aufgetretene Baumängel noch als Teil der Gewährleistung beseitigen lassen zu können⁶.

III. Bundesgesetzlicher Rahmen zur Vergabe von Finanzhilfen für Investitionen im ÖPNV

Am 1. Mai 2002 trat das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze (BGEG) in Kraft. Im Zuge der Einführung des BGEG wurde auch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG⁷) angepasst, welches unter anderem Finanzhilfen für ÖPNV-Investitionen regelt.

Der Bund gewährt den Ländern auf Grundlage des GVFG Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden⁸. Entscheidend für die

⁵ Wörmann/Geesken, Mitwirkung an kommunalen Planungsprozessen aus Sicht der Behindertenverbände, in: Leidner/Neumann/Rebstock [Hrsg.], Von Barrierefreiheit zum Design für Alle – Erfahrungen aus Forschung und Praxis [Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster e. V.] Nr. 38, S. 29, S. 35 f.

⁶ Rebstock et al., HBVA – Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen – FGSV 212, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. [Hrsg.], S. 14.

⁷ Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. – Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988, (BGBl. I S.101), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 554).

⁸ Vgl. § 1 GVFG.

Barrierefreiheit ist die Fördervoraussetzung nach § 3 Nr. 1d GVFG, die mit Inkrafttreten von Artikel 49 BGEG präzisiert wurde: „*Voraussetzung für die Förderung nach § 2 ist, dass [...] das Vorhaben [...] d) Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung berücksichtigt und den Anforderungen der Barrierefreiheit möglichst weitreichend entspricht. Bei der Vorhabenplanung sind die zuständigen Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräte anzuhören. Verfügt eine Gebietskörperschaft nicht über Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte sind stattdessen die entsprechenden Verbände im Sinne des § 5 des Behindertengleichstellungsgesetzes anzuhören.*“⁹

Allerdings wurde durch die sogenannte Föderalismusreform im Jahr 2006 unter anderem das GVFG neu geregelt und dadurch ist die Zweckbindung an die Herstellung der Barrierefreiheit sowie die **Beteiligung der Menschen mit Behinderungen an der Vorhabenplanung gemäß § 3 GVFG für einen bedeutsamen Teil des GVFG, die sogenannten Länderprogramme, entfallen**¹⁰.

IV. Länderspezifische Beteiligungsrechte von Menschen mit Behinderungen bei ÖPNV-Investitionsvorhaben am Beispiel des Freistaates Thüringen

Seit dem Wegfall der GVFG-Länderprogramme (vgl. Abschnitt III oben) **bestimmen die Bundesländer selbst die Fördervoraussetzungen** zur Vergabe dieser Investitionsmittel, wobei die meisten

⁹ Vgl. § 3 Nr. 1d GVFG.

¹⁰ IbGM (Institut für barrierefreie Gestaltung und Mobilität GmbH), Stellungnahme zur Anhörung über die Föderalismusreform – hier: Finanzen, Haushalt und Wirtschaft am 31. Mai 2006. http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/07_Finanzen__Haushalt__Wirtschaft/06_IbGM.pdf, abgerufen am 24.01.2008.

Bundesländer die vorherige Verfahrensweise beibehalten haben und somit auch die Barrierefreiheit sowie die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise von deren Interessenvertretungen weiterhin eine der Fördervoraussetzungen ist¹¹. Der Freistaat Thüringen hat hingegen die Übertragung der Verantwortung dazu genutzt, das Förderverfahren im Rahmen von ÖPNV-Investitionsvorhaben zu optimieren. So wurde beispielsweise¹² das Anhörungsrecht von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise von deren Interessenvertretungen im Vergleich zu den Regelungen im GVFG ausgeweitet, um die Planungsbeteiligung von Vertretern der Belange von Menschen mit Behinderungen im gesamten Planungsprozess zu gewährleisten (vgl. Abschnitt II oben). Dementsprechend wurde in der „Richtlinie zur Förderung von Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr in Thüringen“¹³ als eine Zuwendungsvoraussetzung festgeschrieben, dass „*Zuwendungen [...] nur bewilligt [werden], wenn das Vorhaben [...] die Belange von Menschen mit Behinderungen [...] berücksichtigt und daher bei der Vorhabenplanung die zuständigen Beauftragten oder Beiräte für Men-*

¹¹ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen/Förderkreis des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen [Hrsg.], Barrierefreier ÖPNV in Deutschland, 2. Auflage 2012, S. 192; vgl. Näheres bei Joachim Steinbrück, Einführung zum Recht der öffentlichen Verkehrsmittel in: Frehe/Welti, Behindertengleichstellungsrecht – Textsammlung mit Einführungen, 2. Aufl., 2013, S. 320 ff.

¹² Über die Ausweitung der Beteiligungsrechte hinaus wurden zudem konkrete Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung in Form von im Förderverfahren anzuwendenden Checklisten zur Barrierefreiheit festgeschrieben (vgl. ÖPNV-Investitionsrichtlinie 2011 – Richtlinie zur Förderung von Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr in Thüringen vom 14.01.2011, S. 230 ff., http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmvb/verkehr/_p_nv-investitionsrichtlinie_th_rstanz_7-2011.pdf, abgerufen am 08.02.2013).

¹³ Siehe Fußnote 12.

schen mit Behinderungen angehört und insbesondere bei der Gestaltung von baulichen Anlagen im öffentlichen Bereich auch bei der weiteren Realisierung des Vorhabens eingebunden werden, [...].¹⁴ Dadurch wird den Vertretern von Menschen mit Behinderungen das Recht eingeräumt, über die einmalige formale Anhörung hinaus (vgl. Abschnitt II oben) bis zur Bauabnahme an der Maßnahme beteiligt zu werden.

V. Fazit

Durch Einführung des BGG und die damit einhergehende Änderung von Fachgesetzen wurden unter anderem für die Vergabe von öffentlichen Finanzhilfen für Investitionen im ÖPNV Beteiligungsrechte für Menschen mit Behinderungen beziehungsweise für deren Interessenvertretungen gesetzlich festgeschrieben.

Die Beteiligungsrechte wurden allerdings wenige Jahre später durch die Föderalismusreform wieder außer Kraft gesetzt und die Verantwortung auf Bundesländerebene übertragen. Am Beispiel des Freistaates Thüringen wurde gezeigt, dass es durch diese Übertragung auch zu Verbesserungen im Verfahrensablauf, unter anderem hinsichtlich der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen beziehungsweise von deren Interessenvertretungen gekommen ist.

Ob die Option einer umfänglichen Planungs- und Ausführungsbeteiligung allerdings tatsächlich in Anspruch genommen wird, ist letztlich von der jeweiligen Vertretung von Menschen mit Behinderungen abhängig. Diesbezüglich ist jedoch festzustellen, dass die Beauftragten und Beiräte für Menschen mit Behinderungen oftmals keine angemessenen Zeitbudgets zur Ausübung ihres Amtes zur Verfügung haben und/oder teilweise nur über geringe Qualifikationen hin-

sichtlich der Gestaltung barrierefreier öffentlicher Verkehrssysteme verfügen¹⁵. Da das Amt von Beauftragten für Menschen mit Behinderungen eine Vielzahl von Aufgaben einschließt und sich oftmals zu Recht auf die sozialen Beratungsleistungen und Hilfestellungen bei der Bewältigung der täglichen Probleme von Menschen mit Behinderungen zu konzentrieren hat, der Wissensschwerpunkt somit nicht unbedingt im verkehrlichen Bereich liegt, sollte den Beauftragten, sofern sie nicht selbst über die notwendigen Qualifikationen beziehungsweise Zeitbudgets verfügen, zumindest ein angemessenes finanzielles Budget für die eigene fachliche Fortbildung beziehungsweise für externe Fachexpertisen zur Verfügung gestellt werden¹⁶.

Daneben ist der **Einbezug von Fachexperten und Fachexpertinnen zur Barrierefreiheit in den Planungsprozess** anzuraten, um die vor Ort geäußerten Forderungen und Wünsche von Seiten der Menschen mit Behinderungen fachlich fundiert gewichten und bewerten zu können. Dieser Prozess bedarf einer hohen Sensibilität mit dem Ziel, **Experten- und Erfahrungswissen abzuwägen und bestmöglich zu verknüpfen**. Diese **Abwägungskomponente** im Beteiligungsprozess hat insbesondere bei **Zielkonflikten** eine **hohe Bedeutung**, wie sie zum Beispiel zwischen barrierefreier Gestaltung und städtebaulicher Gestaltung beziehungsweise Denkmalschutz sowie zum Teil zwischen den unterschiedlichen Behinderungsarten selbst auftreten können. Beispielsweise sind sehgeschädigte Menschen auf taktil und visuell eindeutig wahrnehmbare Begrenzungen zwischen sicheren Gehbereichen und Fahrbahnen angewiesen, wohingegen Rollstuhl- oder Rollatornutzer mög-

¹⁴ ÖPNV-Investitionsrichtlinie 2011 (s. Fußnote 12), S. 207.

¹⁵ Vgl. Rebstock, Instrumente zur Umsetzung der Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr – Fallstudie zur Anwendbarkeit in ländlich geprägten Tourismusregionen, S. 93 ff.

¹⁶ Rebstock, Instrumente zur Umsetzung der Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr – Fallstudie zur Anwendbarkeit in ländlich geprägten Tourismusregionen, S. 134.

lichst stufenlose Wegeverbindungen bevorzugen. *„Hier ist eine fachlich fundierte Abwägung der Interessen erforderlich, die auf tragfähigen Kompromissen basiert und eine einseitige Bevorzugung einzelner Gruppen auf Kosten anderer Belange vermeidet.“*¹⁷

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass für die Umsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV in Bezug zu den Instrumenten des BGG neben der Ausweitung von Beteiligungsrechten noch weitere Optimierungspotentiale existieren, die in diesem Artikel nicht dargestellt werden konnten. Weitere Hand-

lungsoptionen sind unter anderem bei Rebstock, Instrumente zur Umsetzung der Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr – Fallstudie zur Anwendbarkeit in ländlich geprägten Tourismusregionen (vgl. Fußnote 4), S. 126 ff. zu finden.

Ihre Meinung zu diesem Diskussionsbeitrag ist von großem Interesse für uns. Wir freuen uns auf Ihren Beitrag.

¹⁷ Rebstock, Design für Alle – Grundsätze und Prozess der Planung barrierefreier öffentlicher Verkehrsräume, in: Bracher et al. [Hrsg.], Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kapitel 3.1.1.3, 64. Ergänzungslieferung 6/12, S. 1, S. 10 f.