

„Design für Alle“ – zur Bedeutung einer barrierefreien Gestaltung öffentlicher Räume in der Stadtplanung (Julia Fuchs)

Aktualität des Themas und Problemaufriss

Das Grundgesetz (GG) legt in seiner verfassungsgebenden Funktion für die Bundesrepublik Deutschland die elementaren Werte unserer Gesellschaft nieder. Der Leitsatz „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“ (Art. 3 (3) GG) ist dort als Grundrecht fest verankert. Konkretisiert werden die Rechte von Menschen mit Behinderungen zunächst in dem im Jahre 2002 in Kraft getretenen Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen, dem so genannten Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), dessen Ziel darin besteht, Menschen mit Behinderungen „ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“ (§ 1 (1) BGG). Demnach gelten beispielsweise bauliche und sonstige Anlagen als barrierefrei, „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 BGG). Letzteres – eine allgemeine Zugänglichkeit und Nutzbarkeit – gehört definitionsübergreifend zu den Merkmalen öffentlicher Räume (vgl. KUKLINSKI 2003; WERHEIM 2010). Öffentliche Räume können als solche bezeichnet werden, wenn sie entweder de jure aufgrund des eigentumsrechtlichen Status Zugang und Nutzung für Jedermann gewähren oder wenn diese de facto der Allgemeinheit zur Verfügung stehen (vgl. KLAMT 2006). Barrierefreie öffentliche Räume erfüllen die Kriterien der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit in doppelter Art und Weise, indem sie nicht nur genutzt werden *dürfen*, sondern vor allem auch genutzt werden *können*. In diesem Sinne sind nur barrierefreie Räume vollumfänglich als öffentliche Räume zu begreifen.

Auf das am 26. März 2009 hierzulande verbildlich greifende Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen – kurz UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) – sind eine Reihe von Gesetzen und Initiativen zurückzuführen, die zur Stärkung der Rechte von Menschen mit Behinderungen beigetragen haben. Bereits in der Präambel der UN-BRK wird deutlich darauf hingewiesen, „dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht“ (BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR DIE BELANGE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN 2017: 5). Erkennbar ist die Abkehr von einem an Defiziten orientierten Behindertenbegriff, mit der sich der Fokus von den verminderten Fähigkeiten des Einzelnen hin zu der Infragestellung ausreichender teilhabebefähigender Rahmenbedingungen verschiebt, sodass das Prinzip der Fürsorge durch das Prinzip Bürger- bzw. Menschenrecht abgelöst wird (vgl. RAU 2013: 10 f.). In dieser Lesart avanciert Barrierefreiheit zum Gestaltungsprinzip im „Design für Alle“. Demnach profitieren „alle“ von der Reduktion von Barrieren, sei es konkret beim Mitführen eines schweren Gepäckstücks, bei dem Schieben eines Kinderwagens, bei der Nutzung eines Rollators oder grundsätzlich durch die Steigerung des allgemeinen Komforts (DROST 2012: 32; RAU 2013: 11). Teilhabe an der Gesellschaft und eine selbstbestimmte Lebensführung sind nicht allein der Anspruch, den Menschen mit einer Be-

hinderung an die Gesellschaft stellen, es ist auch der Wunsch älterer wie hochbetagter Menschen (BMFSFJ 2017). Mit Blick auf die demographische Entwicklung wird der Anteil von fünf Prozent der 80-jährigen und älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2013 um circa 40 Prozent bis zum Jahr 2030 ansteigen und sich bis 2060 auf neun Millionen Menschen verdoppeln (STATISTISCHES BUNDESAMT 2015: 19). Damit ist es auch eine Frage der nachhaltigen Stadtentwicklung, bereits heute Räume so baulich zu gestalten, dass sie auch in Zukunft den Anforderungen einer älter werdenden Gesellschaft entsprechen können (vgl. WÖRMANN 2009: 30).

Eine direkte Folge der UN-BRK sind die beiden aus den Jahren 2011 und 2016 stammenden Nationalen Aktionspläne der Bundesregierung, in denen die Herstellung von Barrierefreiheit als Querschnittsthema definiert wird (BMAS 2011: 13 ff. u. 2016: 28 ff.). Nach WEISS et al. sind für eine barrierefreie bzw. am „Design für Alle“ orientierte Planung die drei Bereiche Wohnsiedlungen und -gebäude, öffentliche Räume sowie Mobilität und Verkehrsraum zu unterscheiden (2010: 257). Während „für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen“ (§ 8 PBefG) ist und zudem eine Vielzahl von Maßnahmen zur Barrierefreiheit auf Mobilität und Wohnen in den Nationalen Aktionsplänen verankert sind, bleibt der Bereich des barrierefreien öffentlichen Stadtraumes deutlich dahinter zurück. Dabei ist es gerade für Menschen mit Einschränkungen – sei es aufgrund des Alters oder einer Behinderung – wichtig, dass die gesamte Wegeketten durchgehend barrierefrei gestaltet ist (TOPP 2007: 320 ff.).

Ableitung der Forschungsfragen

Bedeutung der Barrierefreiheit als Belang in der Stadtplanung

Der Anspruch, völlige Barrierefreiheit herzustellen, dürfte ein kaum erreichbares Ziel sein. Während für Personen, die einen Rollstuhl nutzen, möglichst ebene Flächen ohne Erhebungen und Kanten sowie die Nullabsenkung von Bordsteinen von großem Nutzen sind, sind Personen mit reduzierter Sehfähigkeit auf eine taktile Orientierung angewiesen. Damit sind barrierefreie Lösungen meist ein Kompromiss (RUDOLPH 2009: 86; RAU 2013: 13). Dabei stellt sich die Frage, wie dieser Kompromiss für einen möglichst barrierearmen Raum gefunden werden kann und wie der Belang eines universellen Designs ganz grundsätzlich gegenüber anderen Planungsanforderungen bewertet wird. Zudem stellen möglicherweise andere Fachplanungen wie der Denkmalschutz besondere Anforderungen, die in Zielkonflikten münden und entsprechend aufgelöst werden müssen (vgl. TOPP 2007: 312 f.; DROST 2012: 33 ff.). Darüber hinaus wird empfohlen, Barrierefreiheit bereits in der Planungsphase Null zu berücksichtigen, da alle nachträglichen Maßnahmen ökonomisch wie ästhetisch von Nachteil erscheinen (RUDOLPH 2009: 87).

Welche Bedeutung kommt der Barrierefreiheit in der Abwägung verschiedener Belange der Planung bei der Gestaltung von öffentlichen Räumen zu?

Wie wird mit divergierenden Ansprüchen an eine barrierefreie Gestaltung (sehbehinderte versus mobilitätseingeschränkte Personen) und Zielkonflikten mit anderen Belangen (z.B. Denkmalschutz) umgegangen?

Welche Herausforderungen oder sogar Hindernisse sind mit der barrierefreien Gestaltung öffentlicher Räume verbunden?

Welche Instrumente, Konzepte, Fördermittel etc. werden von den Gemeinden genutzt, um Barrierefreiheit im öffentlichen Raum herzustellen?

In welcher Planungsphase ist bzw. wird die Barrierefreiheit der öffentlichen Räume konzipiert?

Was würde den Gemeinden helfen, Barrierefreiheit im öffentlichen Raum voranzutreiben?

Teilhabeplanung

In der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) sind lediglich der Haupt- und Finanzausschuss sowie der Rechnungsprüfungsausschuss als Pflichtausschüsse vorgesehen (vgl. § 57 (2) GO NRW). Über diese Aufgabenfelder hinaus steht es den Gemeinden frei, welche Fachausschüsse vom Rat gebildet werden. Vor diesem Hintergrund sowie der Selbstverwaltungsgarantie nach Artikel 28 GG haben sich in jeder Gemeinde eigene Politik- und Verwaltungsstrukturen etabliert, mit denen unterschiedliche Zuständigkeiten bei Stadtplanungs- und -entwicklungsfragen sowie bei Angelegenheiten mit besonderer Relevanz für Menschen mit Behinderungen einhergehen. Zudem obliegt der Einsatz einer oder eines Behindertenbeauftragten den Gemeinden selbst und kann in Form einer ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Tätigkeit erfolgen (SPÖRKE 2011: 48). Daher stellt sich zunächst die Frage, wie die Belange von Menschen mit Behinderungen in den Gemeinden der ausgewählten Fallstudien institutionalisiert werden. Um barrierefreie Lösungen zu finden, die möglichst vielen Anforderungen von Menschen mit Behinderungen entsprechen und um eine in ihrem Sinne bestmögliche Zugänglichkeit und Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes zu erreichen, wird empfohlen, die Expertise von Menschen mit Behinderung möglichst frühzeitig einzuholen und über den gesamten Planungsprozess hinweg miteinzubinden (WÖRMANN 2009: 34 f.).

Wie werden die Interessen von Menschen mit Behinderung in den Gemeinden institutionalisiert (Behindertenbeauftragte, Behindertenbeiräte, Aktionspläne etc.)?

Wie werden die Interessen von Menschen mit Behinderungen im Planungsprozess vertreten (wann und durch wen)?

Methodik

Der empirische Teil der Arbeit soll sich ausschließlich auf Gemeinden in Nordrhein-Westfalen beziehen. Diese Eingrenzung scheint sinnvoll, da das Thema Gesetzgebungen und Vereinbarungen berührt, die auf Landesebene geregelt sind. Anhand einer begrenzten

Anzahl von Fallstudien zu neugestalteten öffentlichen Räumen in NRW sollen die Forschungsfragen im Wesentlichen durch Methoden der qualitativen Forschung beantwortet werden.

In einem ersten Schritt soll mittels einer Internetrecherche erfasst werden, wie die Belange von Menschen mit Behinderungen in den einzelnen Gemeinden institutionalisiert werden. Es ist allerdings davon auszugehen, dass, je nach Komplexität der Verwaltungsstruktur und in Abhängigkeit von Aktualität und Detailgrad der Internetpräsenz der Gemeinden, diese Frage zusätzlich im Gespräch mit den Gemeinden geklärt werden muss. Darüber hinaus soll mit einer Analyse der über das Ratsinformationssystem der Gemeinden zugänglichen Dokumente zum einen eine inhaltliche Annäherung an die Fallstudien stattfinden und zum anderen darüber Aufschluss geben, wie die Belange von Menschen mit Behinderungen bei den entsprechenden Ausschusssitzungen personell vertreten sind. Der Fokus der empirischen Arbeit soll auf Interviews mit drei im Idealfall am Planungsprozess beteiligten Personengruppen stattfinden, und zwar mit Vertretern der Planung in der Gemeinde, den beauftragten Planungsbüros sowie Personen, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen wahrnehmen.

Literatur

BMAS - BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT, INTERNET (Hrsg.) (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a740-nationaler-aktionsplan-barrierefrei.pdf;jsessionid=9CA3DF19FA7DD14D9154055A3900109C?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Aufruf: 19.12.2017).

BMAS - BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, REFERAT ÖFFENTLICHKEITSARBEIT, INTERNET (Hrsg.) (2016): Mehr Inklusion. Weniger behindern. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung - ~~Behinder~~tenrechtskonvention (UN-BRK). Berlin.
http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a750-nationaler-aktionsplan-2-0.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Aufruf: 19.12.2017).

BMFSFJ - INTERNETREDAKTION DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (2017): Politik für ältere Menschen <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/politik-fuer-aeltere-menschen/108582> (letzter Aufruf: 20.12.2017).

BEAUFTRAGTE DER BUNDESREGIERUNG FÜR DIE BELANGE VON MENSCHEN MIT BEHINDERUNGEN (Hrsg.) (2017): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die amtliche gemeinsame Übersetzung von Deutschland, Österreich, Schweiz und Lichtenstein. Berlin.
https://www.behindertenbeauftragte.de/SharedDocs/Publikationen/UN_Konvention_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Aufruf: 19.12.2017).

DROST, H. (2012): »Design for All«? – Öffentliche Altstadtträume und Alltagstauglichkeit. In: Forum Stadt 39, H. 1 S. 31-40.

KLAMT, M. (2006): Raum und Norm. Zum Verhalten und seiner Regulierung in verschiedenen öffentlichen Räumen. In: WIEGANDT, C.-C. (Hrsg.): Öffentliche Räume – öffentliche Träume. Zur Kontroverse über die Stadt und die Gesellschaft. Stadtzukünfte 2. Berlin [u.a.]. S. 29-45.

KUKLINSKI, O. (2003): Öffentlicher Raum – Ausgangslagen und Tendenzen in der kommunalen Praxis. Ausgewählte Ergebnisse des Forschungsprojektes „Städte als Standortfaktor: Öffentlicher Raum“. In: Informationen zur Raumentwicklung, H.1/2.2003. S. 39-46.

RAU, U. (2013³): barrierefrei bauen für die zukunft. (Beuth) Berlin [u.a.].

RUDOLPH, N. (2009²): Verkehrsraumgestaltung für Alle? Anforderungen und Beispiele aus der Praxis. In: LEIDNER, R., NEUMANN, P. und M. REBSTOCK (Hrsg.): Von Barrierefreiheit zum Design für Alle – Erfahrungen aus Forschung und Praxis. Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster e.V. 38. Münster. S. 85-87.

SPÖRKE, M. (2011): Behindertenpolitik im aktivierenden Staat und ihre Auswirkungen auf die kommunale Ebene. In: LAMPKE, D., ROHRMANN, A. und J. SCHÄDLER (Hrsg.): Örtliche Teilhabeplanung mit und für Menschen mit Behinderungen. Theorie und Praxis. Wiesbaden. S. 39-54.

STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2015): Bevölkerung Deutschlands bis 2060.13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile (letzter Aufruf: 19.12.2017).

TOPP, H. H. (2007): Altstadt für alle – barrierefreie Straßen und Plätze. In: Die alte Stadt 34, H. 4. S. 311-325.

WEISS, S., DRILLING, M. und D. BLUMER (2010): Von der Barrierefreiheit für behinderte Menschen zum „Design für Alle“ in der nachhaltigen Siedlungsentwicklung und Stadtplanung. In: Geographica Helvetica 65, H. 4. S. 257-268.

WEHRHEIM, J. (2010): Segregierte Öffentlichkeit. In: HAVEMANN, A. und K. SELLE (Hrsg.): Plätze, Parks und Co.. Stadträume im Wandel – Analysen, Positionen und Konzepte. Detmold. S. 276-291.

WÖRMANN, G. (2009²): Mitwirkung an kommunalen Planungsprozessen aus Sicht der Behindertenverbände. In: LEIDNER, R., NEUMANN, P. und M. REBSTOCK (Hrsg.): Von Barrierefreiheit zum Design für Alle – Erfahrungen aus Forschung und Praxis. Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster e.V. 38. Münster. S. 29-36.

Gesetze

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG)

Personenbeförderungsgesetz (PBefG)