

Dr. Volker Sieger

Institut für barrierefreie Gestaltung und Mobilität (IbGM), Mainz (Germany)

Mobilität für alle – Eine Herausforderung für Europa

Die UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen weist in ihrem Artikel 9 zurecht darauf hin, dass die Herstellung einer barrierefreien Umwelt Bedingung für eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe an allen Aspekten des Lebens ist. Auch die Europäische Union lässt sich seit vielen Jahren von diesem Gedanken leiten. Für uns Betroffene geht vieles vielleicht nicht immer schnell genug voran, aber entscheidend ist, dass es voran geht. Allerdings ist dabei auch die Frage nach dem Wie erlaubt.

Denn im Wissen darum, dass Barrierefreiheit nicht von heute auf morgen zu erreichen ist, eingeleitete Maßnahmen angesichts der Langlebigkeit der gebauten Umwelt sowie der neu in Betrieb genommenen Verkehrsmittel oftmals viele Jahre oder gar Jahrzehnte für ihre flächendeckende Umsetzung benötigen und gleichzeitig die Zahl der Nutzer bzw. potenziellen Nutzer allein durch den demografischen Wandel stetig ansteigt, ist es um so wichtiger, dass das Handeln auf europäischer, nationalstaatlicher und kommunaler Ebene systematisch und konsistent verläuft. Dies ist auch eine Frage von Nachhaltigkeit und Effizienz der eingesetzten Ressourcen.

Vor diesem Hintergrund möchte ich mich im Folgenden mit den Instrumenten beschäftigen, die europaweit die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit des öffentlichen Verkehrs für behinderte und in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen – die Mobilität für alle also – sicherstellen sollen. Betrachten werde ich exemplarisch den Flugverkehr, den Bahnverkehr und den Busverkehr.

Grundsätzlich stoßen wir in Europa auf zwei Regelungsebenen, über die die Barrierefreiheit in diesen Bereichen hergestellt wird. Hierbei handelt es sich zum einen um die Definition und rechtliche Verankerung von Nutzerrechten. Dabei geht es in Bezug auf behinderte Menschen in erster Linie um die diskriminierungsfreie Beförderung. Die andere Ebene ist die Definition und rechtliche Verankerung von Mindeststandards für die Gestaltung der jeweiligen Verkehrsmittel, ohne deren Realisierung das Recht auf diskriminierungsfreie Beförderung gar nicht greifen könnte.

Flugverkehr:

Mit der im Jahr 2006 beschlossenen Verordnung über die Rechte von behinderten Flugreisenden (Nr. 1107/2006) wurde die diskriminierungsfreie Beförderung im Luftverkehr durch die EU umfassend geregelt. Der Ausschluss von einer Flugreise auf Grund einer vorliegenden Behinderung oder Mobilitätseinschränkung ist nur noch innerhalb eng gesteckter Grenzen, beispielsweise aus Sicherheitsgründen, möglich. Zwar besteht aus meiner Sicht an dem einen oder anderen Punkt der Verordnung durchaus Verbesserungspotenzial. Ungeachtet dessen ist damit jedoch die diskriminierungsfreie Beförderung behinderter und in ihrer Mobilität eingeschränkter Personen vom Grundsatz her geregelt worden. Über eine mögliche und aus meiner Sicht notwendige Anhebung der Entschädigungshöchstgrenzen für beschädigte oder verloren gegangene Hilfsmittel läuft derzeit eine Untersuchung, deren Ergebnisse abzuwarten bleiben.

Zwar appelliert die angesprochene Verordnung an Flughafenbetreiber und Fluglinien gleichermaßen, beim Bau oder der Renovierung neuer Flughäfen und Abfertigungsgebäude bzw. bei der Neuanschaffung oder Neugestaltung von Flugzeugen so weit wie möglich die Bedürfnisse von behinderten und in ihrer Mobilität eingeschränkten Fluggästen zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung, die den Belangen der Betroffenen in der Praxis tatsächlich gerecht wird, ist damit jedoch nicht verbunden. Während die barrierefreie Neugestaltung von Flughäfen und Abfertigungsgebäuden noch ein relativ unproblematisches Unterfangen darstellt, sofern das Baurecht des jeweiligen Mitgliedsstaates hierzu entsprechende Regelungen enthält, sieht es bei der Zugänglichkeit und Kabinengestaltung von Flugzeugen viel problematischer aus.

Leider existieren in Europa keine auf die Bedürfnisse behinderter Menschen tatsächlich zugeschnittenen Mindeststandards für die barrierefreie Gestaltung von Flugzeugen. Für einen nicht unerheblichen Personenkreis bedeutet dies, dass er trotz vorhandener Hilfeleistungen nicht diskriminierungsfrei mit dem Flugzeug verreisen kann. Den Betroffenen wird abverlangt, ihre Mobilitätshilfe – in der Regel einen auf ihre Bedürfnisse angepassten Rollstuhl – gegen ein auf die Zugänglichkeit eines Flugzeuges zugeschnittenes Hilfsmittel einzutauschen und sich darüber hinaus von fremden Personen tragen zu lassen. Mindestens ebenso gravierend ist, dass für sehr viele behinderte Menschen keine Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Bordtoilette gegeben ist.

Aus meiner Sicht besteht hinsichtlich der Implementierung von Mindeststandards für die Flugzeuggestaltung, durch welche Diskriminierung tatsächlich und für alle verhindert wird, dringender Handlungsbedarf. Damit weiß ich mich im Übrigen in Übereinstimmung mit der UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen, die die Vertragsstaaten auffordert,

Mindeststandards für den barrierefreien Zugang zu erlassen und ihre Umsetzung zu überwachen. Angesichts der Besonderheiten des Luftverkehrs können solche Standards nur europaweit festgeschrieben werden.

Bahnverkehr:

Hinsichtlich des barrierefreien Reisens mit dem Zug gibt es aktuell zwei Initiativen auf europäischer Ebene. Zum einen gibt es Bestrebungen für eine Verordnung über die Rechte und Pflichten von Fahrgästen im Eisenbahnverkehr. Hierzu hat das Europäische Parlament im Januar dieses Jahres erfreulicherweise einige vom Europäischen Behindertenforum (EDF) vorgeschlagene Änderungswünsche angenommen, wodurch die Rechte behinderter und in ihrer Mobilität eingeschränkter Menschen noch zusätzlich gestärkt werden würden. Vom Grundsatz her orientieren sich die Vorschläge des Rates und insbesondere die Änderungswünsche des Parlaments an den Parametern „Beförderungspflicht“, „diskriminierungsfreie Beförderung“ und „Bereitstellung geeigneter Hilfeleistungen“, wie wir sie auch schon aus der Verordnung über die Rechte behinderter Fluggäste kennen. Zudem will das Europäische Parlament den Geltungsbereich der Verordnung über die Rechte von Reisenden im Bahnverkehr nicht nur auf den grenzüberschreitenden Verkehr beschränkt wissen, sondern auf den gesamten Bahnverkehr in den Mitgliedstaaten ausdehnen.

Parallel zu den genannten Bestrebungen des Rates und des Parlaments wurden – gestützt auf die verschiedenen Richtlinien zur Interoperabilität des transeuropäischen Eisenbahnsystems (2004/50/EC, 2001/16/EC, 96/48/EC) – in den vergangenen Jahren so genannte Technische Spezifikationen für die Interoperabilität Personen mit eingeschränkter Mobilität betreffend (TSI PRM) erarbeitet. Der abgestimmte Entwurf dieser TSI PRM liegt seit dem vergangenen Sommer vor und wird nach seiner Übersetzung verbindlich werden. Er beinhaltet zahlreiche Mindestanforderungen hinsichtlich der zukünftigen barrierefreien Gestaltung von Zügen und Bahnhöfen. Zugleich zeigt die Praxis, dass die TSI PRM, obwohl sie eigentlich nur den in den genannten Richtlinien klar umrissenen Bereich des transeuropäischen Eisenbahnsystems regelt, weitreichende Auswirkungen auf die gesamte Fahrzeuggestaltung innerhalb der Mitgliedsstaaten hat. Denn bereits seit geraumer Zeit orientieren sich die europäischen Fahrzeughersteller an dieser TSI PRM, wenn es darum geht, ihre Schienenfahrzeuge barrierefrei zu gestalten. Indirekt bestimmt die TSI PRM damit den gesamten Schienenfahrzeugmarkt in Europa.

Was auf den ersten Blick wie ein Gleichklang zwischen der Verankerung von Rechten behinderter Bahnreisender auf der einen und der Erarbeitung von Mindeststandards für die

Gestaltung von Zügen und Bahnhöfen auf der anderen Seite aussieht, entpuppt sich bei genauerem Hinsehen als Mogelpackung. Denn während behinderten und in ihrer Mobilität eingeschränkten Fahrgästen auf der einen Seite zusätzliche Rechte für eine diskriminierungsfreie Beförderung zugesprochen werden sollen, schließt die TSI PRM einen Großteil behinderter Menschen von der Nutzung der Züge aus. Und dies von heute angesehen für mindestens 30 Jahre, denn so lang ist in der Regel die Laufzeit von Schienenfahrzeugen.

Hier ist gewiss nicht der richtige Ort, um im Detail über Rampenneigungen zu diskutieren. Deshalb möchte ich lediglich darauf hinweisen, dass die TSI PRM durch die in ihr festgelegten maximal zulässigen Neigungen von Rampen, die den Zugang in das Fahrzeug und die Bewegung im Fahrzeug gewährleisten sollen, den Anforderungen sehr vieler behinderter Menschen entgegenstehen. Worauf es mir heute allerdings besonders ankommt – und ich hoffe, dass sich dies auch in der anschließenden Diskussion widerspiegelt – ist, das Defizit in den Beratungs- und Entscheidungsstrukturen innerhalb der EU aufzuzeigen, die die TSI PRM in der jetzigen Form überhaupt erst möglich gemacht haben. Tatsache ist nämlich, dass für die Erarbeitung dieser Mindeststandards für Personen mit eingeschränkter Mobilität im Wesentlichen die nationalen Bahngesellschaften, ihre Aufsichtsbehörden und die Vertreter der Fahrzeugindustrie zuständig waren. Organisationen behinderter Menschen oder von ihnen beauftragte Kompetenzzentren waren nicht befugt, gleichberechtigt mit den genannten Akteuren an der TSI PRM zu arbeiten. Der schließlich eingeleitete Konsultationsprozess war nicht ansatzweise dazu geeignet, einmal gefasste Grundsatzentscheidungen, die ausschließlich aus der Interessenlage der Bahngesellschaften und Fahrzeughersteller zu begründen sind, im Interesse behinderter Menschen wieder rückgängig zu machen.

Ich möchte an dieser Stelle noch einmal die UN-Konvention für die Rechte behinderter Menschen bemühen. Dort heißt es, die Vertragsstaaten treffen *geeignete* Maßnahmen, um Mindeststandards auszuarbeiten und zu erlassen. Tendenziell ungeeignet sind aus der Sicht behinderter und in ihrer Mobilität eingeschränkter Nutzer hingegen diejenigen Maßnahmen, die praktisch unter Ausschluss einer gleichberechtigten Mitsprache ihrer Organisationen zustande kommen, wie am Beispiel der TSI PRM deutlich wird. Nicht umsonst lautete das Motto des Europäischen Jahres der Menschen mit Behinderungen 2003 „Nichts über uns ohne uns“. Hierbei handelt es sich nicht um ein plakatives Glaubensbekenntnis, sondern letztendlich um den Lackmustest für ein modernes Europa, das seinen behinderten Bürgerinnen und Bürgern nicht nur auf dem Papier, sondern in der Realität volle Gleichberechtigung und Teilhabe und damit umfassende Barrierefreiheit für die Zukunft

garantiert. In Bezug auf zukünftige Mindeststandards für den europäischen Eisenbahnverkehr kann das nur bedeuten, die Richtlinien zur Interoperabilität möglichst bald so zu ändern, dass eine gleichberechtigte Mitsprache der Organisationen behinderter Menschen zwingend vorgeschrieben wird.

Busverkehr:

Dass es bei der Formulierung von Mindeststandards im öffentlichen Verkehr auch anders geht als bei besagter TSI PRM, hat die EU bereits 2001 unter Beweis gestellt. Mit In-Kraft-Treten der europäischen Busrichtlinie (2001/85/EC) wurde ein zehnjähriger, bisweilen für alle Beteiligten sehr anstrengender Entscheidungsfindungsprozess zu einem, wie ich meine, guten Ende gebracht. Unter Beteiligung der Organisationen behinderter Menschen und unter Einbeziehung ihres Sachverstandes wurden im Rahmen der Busrichtlinie Mindeststandards für Omnibusse, die neu zugelassen werden, definiert. Sie stellen – trotz mancher Kritik im Detail – Mobilität für alle im innerstädtischen Busverkehr auf Dauer sicher. Damit wurde eine wesentliche Grundvoraussetzung für die gleichberechtigte Teilnahme behinderter Menschen am gesellschaftlichen Leben, nicht zuletzt also auch für gleiche Chancen in Ausbildung und Beruf, geschaffen.

Nach meinen Erfahrungen werden die in der Busrichtlinie niedergelegten Mindeststandards für die barrierefreie Gestaltung in der Zwischenzeit von allen Beteiligten, auch und gerade von der Fahrzeugindustrie, begrüßt. Sie sind integraler Bestandteil des Produktionsprozesses geworden und führen sukzessive zu einer Erneuerung des Fahrzeugparks der Betreiber. Sie sind der Beleg dafür, dass eine frühzeitige Berücksichtigung der Belange behinderter und in ihrer Mobilität eingeschränkter Menschen nicht nur Kosten spart, sondern gleichzeitig im Sinne eines Design for All allen Fahrgästen zugute kommt und die Attraktivität des öffentlichen Personenverkehrs erhöht.

Nicht zuletzt ist die Busrichtlinie auch zu einem Beispiel für nachhaltige politische Entscheidungen in Europa geworden. Es wäre uns allen zu wünschen, dass dieses positive Beispiel auch im Flug- und im Bahnverkehr Schule macht.