

Barrierefreies Bauen in Nürtingen

An die Mitglieder des Gemeinderats der Stadt Nürtingen

Seit vielen Jahren verfolgen wir die Themen der Stadt die auch viele andere Menschen in Nürtingen bewegen und bringen uns im Rahmen unserer Möglichkeiten ein. Dass dabei meist die Bauvorhaben der Stadt erhöhte Aufmerksamkeit erfahren ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass diese für lange Zeit auf die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger zurückwirken. Dabei mussten wir feststellen, dass neben den regelmäßig zu beobachtenden Kostensteigerungen und politisierten Planungsprozessen, die viele Bürgerinnen und Bürger nicht ergebnisorientiert empfinden, zunehmend auch das Thema Barrierefreiheit/Zugänglichkeit in den Mittelpunkt des Interesses und der Kritik rückt. Wenn Bauvorhaben der Stadt Nürtingen im Ergebnis hinter den Erwartungen vieler Bürgerinnen und Bürger zurückbleiben geht es meist nicht um Geschmacksfragen, sondern um konkrete funktionale Anforderungen, die in den Planungsverfahren durchaus hätten berücksichtigt werden können.

Diese Situation hat uns veranlasst, uns in die rechtlichen Grundlagen rund um das Thema der Barrierefreiheit einzuarbeiten und wir mussten dabei feststellen, dass vieles gesetzlich geregelt ist, was in Nürtingen bislang nicht stattfindet. Dass die tieferliegenden Ursachen für enttäuschte Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in anderen Bereichen nun an Barrierefreiheit/Zugänglichkeit greifbar werden liegt in der Natur der Sache: Weil begeisterte Mehrheiten bei der Beratung über konkrete Vorhaben schnell mal die Bedürfnisse von Minderheiten aus dem Blick verlieren, hat der Gesetzgeber dokumentationspflichtige Verfahrensschritte vorgeschrieben, um sicherzustellen, dass die spezifischen Belange von Menschen mit Behinderungen in die Planungsgrundlagen einfließen. Dass diese Dokumentation bei Bauvorhaben der Stadt Nürtingen regelmäßig nicht vorliegt, lässt sich mit einem Blick in die Beschlussvorlagen und Protokolle der Gemeinderatssitzungen einfach feststellen. Und so fällt spätestens beim zweiten Blick auf, dass auch die Belange anderer Teile der Stadtgesellschaft nicht erhoben und in die Planungsgrundlagen eingestellt werden. Das gleiche gilt für gesamtgesellschaftliche Belange wie Klimaschutz und Klimafolgenbewältigung etc., über die in den Sitzungen des Gemeinderats zwar gerne publikumswirksam diskutiert wird, die bei genauerer Betrachtung aber ebenfalls nicht in einen ergebnisoffenen Abwägungsprozess einfließen.

Aus diesen Beobachtungen und den Vorschriften des Landesgesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen lassen sich, wie wir nachfolgend darlegen möchten, drei konkrete Handlungspunkte ableiten. Deren Umsetzung, die wir mit diesem Schreiben an die Mitglieder des Gemeinderats anregen möchten, ist nicht nur verpflichtend vorgeschrieben, sondern dürfte die Effektivität und Effizienz der Planungsprozesse insgesamt verbessern. Beim Planen geht es, wie die meisten Planungsfachleute bestätigen werden, ganz fundamental um das Zeigen. Nicht mit dem Finger auf Andere, sondern auf der einen Seite um das Zeigen, was warum und wozu gebraucht wird. Und auf der anderen Seite um das Zeigen, wie sich die vielfältigen Anforderungen mit den heute vorhandenen Möglichkeiten unter einen Hut bringen und umsetzen lassen. Die dafür unter anderem erforderliche und gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung des kommunalen Behindertenbeauftragten findet bislang jedoch ebenso wenig statt, wie eine systematische Ermittlung der Belange von Menschen mit Behinderung.

Barrierefreies Bauen in Nürtingen

Situation

In Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention ([UN-BRK](#)) haben die Gesetzgeber auf Ebene von Bund und Ländern eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen getroffen, um das nationale Recht in Einklang mit der UN-BRK zu bringen. Dies betrifft neben den Behindertengleichstellungsgesetzen von Bund und Ländern unter anderem auch Gesetze im Bereich Bauen und Verkehr. Mit der Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009 ist die UN-Behindertenrechtskonvention Teil der Deutschen Rechtsordnung geworden. Alle Gesetze und Verordnungen sind seitdem in Einklang mit den Regelungen der UN-Behindertenrechtskonvention auszulegen und anzuwenden.

Im Gegensatz zu früheren Konventionen der Vereinten Nationen enthält die Behindertenrechtskonvention sehr konkrete Vorgaben, was notwendig ist, um die einzelnen Rechte zu verwirklichen und das Ziel einer vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu erreichen. Dem durch Artikel 9 UN-BRK konkretisierten Recht auf Zugänglichkeit kommt dabei eine besondere Bedeutung zu, da die Gewährung gleichberechtigten Zugangs zu Gebäuden, Straßen und anderen öffentlichen Einrichtungen eine Voraussetzung für die Verwirklichung der anderen durch die Konvention anerkannten Rechte ist.

Im Behindertengleichstellungsgesetz des Landes Baden-Württemberg ([L-BGG](#)) ist unter anderem geregelt, dass bei Vorhaben der Gemeinden, soweit spezifische Belange von Menschen mit Behinderungen betroffen sind, die kommunalen Behindertenbeauftragten frühzeitig zu beteiligen sind und der Gemeinderat über deren jeweilige Stellungnahme zu informieren ist ([§ 15 L-BGG](#)). Bei Neubau- und Umbaumaßnahmen in den Bereichen Bau und Verkehr, ist nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften Barrierefreiheit herzustellen ([§ 7 L-BGG](#)). Mit einer aus dem Benachteiligungsverbot abgeleiteten Beweislastumkehr ([§ 6 L-BGG](#)) und einem explizit formuliertem Gleichstellungsauftrag betont das Landesgesetz die Bedeutung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung als Aufgabe des Staates und der Gesellschaft ([§ 5 L-BGG](#)). Im Streitfall muss also die Stadt Nürtingen nachweisen können, dass alle gesetzlichen Regelungen eingehalten wurden.

Um die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und zur Herstellung von Barrierefreiheit für die Betroffenen leichter durchsetzbar zu machen, hat der Gesetzgeber ein Verbandsklagerecht eingeführt ([§ 12 L-BGG](#)). Mit Blick auf die Aufklärungsarbeit des Bundes, die flächendeckend umgesetzte Interessenvertretung und die Arbeit der Behindertenverbände muss die Stadt Nürtingen damit rechnen, dass Betroffene ihre Rechte zukünftig in verstärktem Maße einfordern und gegebenenfalls auch einklagen werden.

Komplikationen

In der Vergangenheit konnte man bei verschiedenen Bauvorhaben der Stadt Nürtingen und ihrer Eigenbetriebe beobachten, dass das Thema Barrierefreiheit/Zugänglichkeit nur eine untergeordnete oder gar keine Rolle gespielt hat (Heinrichs Café, Östliche Kirchstraße, Bildungszentrum Schlossberg, Schillerplatz-Regenrinne, bahnparallele Trasse). Bei manchen Vorhaben wurde zwar am Anfang an Barrierefreiheit gedacht, diese dann aber bei Planänderungen

Barrierefreies Bauen in Nürtingen

vernachlässigt oder wieder komplett vergessen. Bei anderen Vorhaben wurde zu spät an Barrierefreiheit gedacht, so dass barrierefreie Alternativen nicht mehr berücksichtigt werden konnten. Die Ursache dafür liegt in den Planungsabläufen, die nicht dazu geeignet sind, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften bei allen Vorhaben sicherzustellen und die Erreichung der gesetzlich verankerten Ziele einer möglichst barrierefreien Umweltgestaltung zu erreichen.

Schon bei der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2009 hat die Bundesregierung betont, dass bei der Verwirklichung der Teilhabe behinderter Menschen in der Gesellschaft die Herstellung von Barrierefreiheit im Vordergrund stehe. Dabei ging die Bundesregierung davon aus, dass bereits mit dem 2002 in Kraft getretenen Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes ([BGG](#)) und den vergleichbaren Regelungen in den Gleichstellungsgesetzen der Länder die Grundlage für eine allgemeine, umfassend barrierefreie Umweltgestaltung geschaffen sei.¹ Auch in Baden-Württemberg wurden bereits zuvor neben Einführung einer ersten Fassung des L-BGG u.a. Anpassungen an der Landesbauordnung ([LBO](#)) und dem Straßengesetz ([StrG](#)) vorgenommen. Wenn also bei Bauvorhaben der Stadt Nürtingen die Ergebnisse in Hinblick auf Zugänglichkeit/Barrierefreiheit hinter dem zurückbleiben was möglich und bezahlbar wäre, dürfte die Ursache dafür primär in den Planungsverfahren liegen.

Für die Planung von Barrierefreiheit/Zugänglichkeit ist Planungsphase-3 (Entwurfsplanung nach [HOAI](#)) schon zu spät, da wesentliche Festlegungen in Planungsphase-2 (Vorentwurf) getroffen werden. Diese bauen auf den Ergebnissen der Planungsphase-1 (Ermittlung der Planungsgrundlagen) auf. Dabei ist es wichtig, dass bereits bei der Ermittlung der Planungsgrundlagen die vorhabenspezifischen Belange von Menschen mit Behinderung untersucht und festgehalten werden, damit sie in Planungsphase-2 Berücksichtigung finden. Wenn in Planungsphase-2 ohne diese Vorarbeiten mehrere Varianten erarbeitet werden und für die nachfolgende Planungsphase-3 per Gemeinderatsbeschluss eine Variante ausgewählt wird, besteht die Gefahr, dass dies nicht die für Barrierefreiheit optimale Variante ist.

Die Recherche im öffentlich zugänglichen Rats- und Informationssystem ([RIS](#)) der Stadt Nürtingen hat ergeben, dass zu allen größeren Bauvorhaben seit 2015 (erst ab diesem Zeitpunkt stehen Daten online zur Verfügung) keine Stellungnahme eines Behindertenbeauftragten vorgelegen hat.

Lösung

Um die Planungsverfahren der Stadt Nürtingen in Einklang mit den Vorgaben des Landesgesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu bringen, müssten zunächst drei Handlungspunkte umgesetzt werden. Nicht zuletzt, weil die Nichtbeachtung der verfahrensrelevanten Vorschriften mit finanziellen Risiken für die Stadt Nürtingen verbunden ist (siehe [Verbandsklagerecht](#) und [Beweislastumkehr](#)). Abhängig von der Fallkonstellation kann deren Nichtbeachtung zudem mit Haftungsrisiken für die Wahlbeamten der Stadt und die Mitglieder

¹ vgl. Denkschrift zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Anlage A zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für das Ratifizierungsgesetz vom 08.11.2008, Bundestags-Drucksache 16/10808, Seite 51. <https://dip.bundestag.de/drucksache/entwurf-eines-gesetzes-zu-dem-uebereinkommen-der-vereinten-nationen-vom/17868>

Barrierefreies Bauen in Nürtingen

des Gemeinderates verbunden sein. Die folgenden drei Punkte sehen wir als notwendige Voraussetzung dafür, dass eine barrierefreie Umweltgestaltung, die auch anderen Teilen der Stadtgesellschaft zu Gute kommt, zukünftig sehr viel **umfassender, kostengünstiger** und vor allem **rechtssicher** hergestellt werden kann:

1. Bei der Beauftragung von Planungsleistungen für Bauvorhaben der Stadt Nürtingen oder ihrer Eigenbetriebe sollten immer dann, wenn spezifische Belange von Menschen mit Behinderung betroffen sein können, Untersuchungen zu den vorhabenspezifischen Anforderungen an Barrierefreiheit/Zugänglichkeit als wesentlicher Planungsbestandteil bei der Ermittlung der Planungsgrundlagen durchgeführt oder beauftragt werden.
2. Bei allen Bauvorhaben mit einer Bausumme von möglicherweise mehr als 1 Million Euro sollte immer eine Stellungnahme des kommunalen Behindertenbeauftragten vorliegen, wenn das Bauvorhaben spezifische Belange von Menschen mit Behinderung tangiert. Bei wesentlichen Planänderungen sollte eine erneute Stellungnahme des kommunalen Behindertenbeauftragten eingeholt werden.
3. Ohne die Stellungnahme des kommunalen Behindertenbeauftragten zur Barrierefreiheit/Zugänglichkeit sollte der Gemeinderat für diese Bauvorhaben keine über die Vorplanung hinausgehenden Planungs- und Baubeschlüsse fassen.

Die Untersuchung vorhabenspezifischer Anforderungen an Zugänglichkeit/Barrierefreiheit ist Voraussetzung für eine ergebnisorientierte Planung. Zugänglichkeit/Barrierefreiheit im Sinne der UN-BRK kann nicht in späten Planungsphasen „**überprüft**“ werden, sondern muss von den ersten Planungsphasen an „**mitgeplant**“ werden. Nichts ist teurer, als Zugänglichkeit/Barrierefreiheit nachträglich herstellen zu müssen. Die dazu erforderliche Erhebung der Belange von Menschen mit Behinderungen ist der Verwaltung ohnehin vorgeschrieben und erforderlich, um über eine gegebenenfalls gebotene Beteiligung des kommunalen Behindertenbeauftragten entscheiden zu können.

Die auch bei kleineren Vorhaben gegebenenfalls gebotene Beteiligung des kommunalen Behindertenbeauftragten ist Voraussetzung dafür, dass Planungsverfahren nicht wegen einer Verletzung der Rechte von Menschen mit Behinderung angreifbar werden. Bei größeren Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen, die auch mit höheren Planungskosten verbunden sind, gebietet schon der verantwortungsvolle Umgang mit dem Vermögen der Stadt, dass alle vorhabenrelevanten Belange möglichst frühzeitig Eingang in die Planung finden. Dies erscheint vor allem bei Bauvorhaben mit einer Bausumme von mehr als 1 Million Euro zwingend erforderlich. Die genannte Summe ist der Gesetzesbegründung zu [§ 7 L-BGG](#) entnommen, in der die Pflichten der Gemeinden zur Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr konkretisiert sind.

Alternativen

Mit Blick auf die konkreten Vorschriften des Landesgesetzes zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, das in Einklang mit der UN-Behindertenrechtskonvention auszulegen und anzuwenden ist, erscheinen die oben genannten Veränderungen in den Planungsverfahren

Barrierefreies Bauen in Nürtingen

längst überfällig. Dies wird nochmal deutlicher, wenn man bedenkt, dass Artikel 4 UN-BRK unter anderem die Verpflichtung enthält, alle geeigneten Verwaltungsmaßnahmen zur Umsetzung der mit dem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen, alle Praktiken, die damit unvereinbar sind zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Stellen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln. Es ist keineswegs ausreichend, dass die Rechte der Menschen mit Behinderung in der UN-Behindertenrechtskonvention, dem Grundgesetz und den Gesetzen von Bund und Ländern niedergelegt sind. Sie müssen auch in geeignete Routinen der Zusammenarbeit übersetzt werden. Leider funktioniert dies in den Planungsverfahren für die Bauvorhaben der Stadt Nürtingen noch nicht wie es funktionieren müsste.

Die Argumentation, dass die Planungsverfahren durch die Erhebung der Belange und die Beteiligung des Behindertenbeauftragten in die Länge gezogen würden und Abstriche gemacht werden müssten, bevor gar nichts vorwärts gehe, erscheint aus Perspektive der Bürgerinnen und Bürger keinesfalls haltbar. Mit Blick auf die zähen Konflikte und zahlreiche Kehrtwendungen in den Planungsverfahren bisheriger Bauvorhaben dürfte genau das Gegenteil der Fall sein. Mit der Dokumentation aller vorhabenrelevanten Belange, die man als funktionale Anforderung auffassen kann, erhalten Verwaltung und hinzugezogene Planungsbüros eine solide Grundlage für eine effektive und effiziente Planung. Wenn aus den Planungsgrundlagen ersichtlich ist, welchen Anforderungen deren Planungsergebnisse genügen müssen, um die Zustimmung des Gemeinderats zu finden, wird dies die Effektivität und Effizienz der Planungsprozesse insgesamt verbessern.

Der erst kürzlich vom Gemeinderat begründete Inklusionsrat wird diese verfahrensrechtlich relevanten Komplikationen in den Planungsverfahren nicht ausgleichen können. Dieser kann und soll natürlich bei der Planung öffentlicher Gebäude einbezogen werden. Auf Anfrage hat die Verwaltung der Stadt Nürtingen aber nochmals schriftlich mitgeteilt, dass dies keinesfalls Ersatz für die vorgeschriebene Beteiligung des kommunalen Behindertenbeauftragten in den Planungsverfahren sein kann. Interessant sind in diesem Zusammenhang die [Handlungsziele für den Inklusionsrat im verabschiedeten Inklusionskonzept](#). Sie lesen sich wie eine lange Mängelliste, was man in Nürtingen zukünftig beachten will, aber längst hätte besser machen können, wenn die gesetzlichen Vorgaben in den Planungsverfahren konsequent umgesetzt worden wären.

Darauf zu hoffen, dass ein ehrenamtlich tätiges Gremium aus Freiwilligen die Lösung für diese tieferliegenden Probleme bringen könnte, wäre sicher ein untaugliches Mittel. Es ist dringend erforderlich, deren Lösung, wie vorgeschrieben, in Zusammenarbeit mit dem kommunalen Behindertenbeauftragten des Landkreises Esslingen anzugehen. Die Nürtinger Bürgerinnen und Bürger können die oben beschriebenen Veränderungen nur anregen. Auf die Behebung solcher Missstände hinzuwirken und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben sicherzustellen ist nun Aufgabe des Gemeinderats und der Verwaltung.

Nürtingen im Mai 2023

gez. Dorothea, Friedrich und Christoph Röcker