

H

13.03.2009

**Stellungnahme
zur Anhörung am 17.03.09
zum Gesetzentwurf zur Umsetzung des
Zukunftsinvestitionsgesetzes in NRW**

Der Sozialverband Deutschland e.V., Landesverband NRW (SoVD NRW) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der kurzfristig terminierten Anhörung. Wir beschränken uns hierbei auf Hinweise zur Frage Nr. 12 des übersandten Fragenkatalogs mit Bezug auf den Entwurf eines Investitionsförderungsgesetzes NRW (InvföG; Artikel 1 des vorliegenden Entwurfs).

Anliegen des SoVD im vorliegenden Zusammenhang ist die **systematische Nutzung** der mit dem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) des Bundes in Verbindung mit dem InvföG bereitgestellten zusätzlichen Investitionsmittel auch für Maßnahmen zur Herstellung von **Barrierefreiheit**.

Konkret schlagen wir dazu vor, **§ 1 Abs. 5 InvföG** um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Die Investitionsmaßnahmen sollen auch der Herstellung von Barrierefreiheit (§ 4 BGG NRW) dienen.“

In Verbindung damit sollte **§ 11 Abs. 2 Satz 2 InvföG** wie folgt ergänzt werden:

„- die Nachhaltigkeit der Maßnahme gem. § 4 Absatz 3 ZuInvG (insbesondere Barrierefreiheit) und...“.

Begründung

1. Zukunftsaufgabe barrierefreies NRW

Die barrierefreie Gestaltung der „gestalteten Lebensbereiche“, so dass sie **für alle Menschen** auffindbar, zugänglich und nutzbar werden¹ („universelles Design“), zählt zu den großen Herausforderungen für eine nachhaltige und zukunftsfähige öffentliche Investitionstätigkeit im Lande. Das Ziel der Barrierefreiheit ist bereits grundsätzlich in den **Behindertengleichstellungsgesetzen** von Bund und Land verankert. Mit der in deutsches Recht übertragenen und völkerrechtlich bindenden **Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen** hat der Anspruch auf „Zugänglichkeit“ darüber hinaus den Status eines Menschenrechts erhalten, zu dessen Verwirklichung mittels geeigneter Maßnahmen sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat.² Zudem erfüllt die „Versagung angemessener Vorkehrungen“, die gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können, nach der Konvention den Tatbestand der Diskriminierung.³ Eine „Versagung angemessener Vorkehrungen“ läge nach unserem Verständnis auch dann vor, wenn bei öffentlichen Maßnahmen von „notwendigen und geeigneten Änderungen und Anpassungen“ zur Sicherung der Zugänglichkeit abgesehen wird, obwohl diese keine „unverhältnismäßige oder unbillige Belastung“ darstellen⁴.

Zu den näheren, eher „technischen“ **Kriterien der Barrierefreiheit** liegen anerkannte fachliche Standards (DIN-Normen), Checklisten, Empfehlungen und teils auch Rechtsvorschriften in verschiedenen Anwendungsbereichen vor,⁵ deren Darstellung im Einzelnen hier den Rahmen sprengen würde.

Mit dem InvföG werden für das Land NRW, seine Kommunen und Kommunalverbände insgesamt rund 2,8 Mrd. Euro für zusätzliche Investitionen in den Bereichen des Bildungswesens und weiterer öffentlicher Infrastrukturen zur Verfügung gestellt. Dieser Investitionsschub sollte so gesteuert werden, dass er nicht zuletzt einer auf Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit ausgerichteten Infrastrukturpolitik zu Gute kommt. Dies schließt angemessene Berücksichtigung der Barrierefreiheit zwingend ein. Auch die Beauftragte der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung hat zu Recht darauf hingewiesen: „Da wo Steuergelder in Renovierung,

¹ Vgl. die Legaldefinition der Barrierefreiheit in § 4 BGG NRW. Es sei darauf hingewiesen, dass

² Vgl. Artikel 3 und 9 der UN-Behindertenrechtskonvention.

³ Vgl. Artikel 2 der UN-Behindertenrechtskonvention.

⁴ Vgl. ebenda.

⁵ Auch eine Veröffentlichung des MBV zur Barrierefreiheit im Straßenraum auf aktuellem Stand der Technik steht nach unserer Kenntnis kurz bevor.

Umbau und in den Klimaschutz fließen, sollten künftig auch immer gleichzeitig Investitionen in den Barriereabbau erfolgen.“⁶

Zwar ist die Nutzung der Investitionsmittel auch für Zwecke des Barriereabbaus *möglich* (nicht verboten). Doch die Aufmerksamkeit kommunaler Bauträger und Planer für dieses Thema und der Stellenwert, der ihm in der Praxis zugemessen wird, sind oft noch wenig entwickelt. Daher ist es erforderlich, die Bedeutung dieser Fragestellungen im Wege der vorgeschlagenen Ergänzungen wirksam zu erhöhen.

Da die Orientierung auf Barriereabbau im vorliegenden Zusammenhang nicht allein auf bauliche Maßnahmen anzuwenden ist, sondern etwa auch auf Investitionen im Bereich der Informationstechnologie⁷, ist es sachgerecht, den Hinweis zur Berücksichtigung der Barrierefreiheit in die übergeordneten Zielbestimmungen des § 1 InvföG aufzunehmen. Soweit nicht rechtlich zwingend ausgeschlossen, sollten selbstverständlich auch Maßnahmen an Haltestellen und Bahnhöfen des ÖPNV einbezogen werden.⁸ Die vorgeschlagene „Soll“-Formulierung lässt den vom InvföG Begünstigten die Möglichkeit, in begründeten Fällen von der Vorgabe abzuweichen – etwa wenn die Herstellung von Barrierefreiheit mit unverhältnismäßigen Mehraufwendungen verbunden wäre. Häufig sind aber Barrierefreiheit oder zumindest Verbesserungen in dieser Richtung mit vergleichsweise kleinen Anpassungen einer Maßnahme und teils auch kostenneutral erreichbar – wenn sie denn berücksichtigt werden.

2. Zur Anwendung des § 4 Abs. 3 ZulnvG

Mit § 4 Abs. 3 ZulnvG hat der Bundesgesetzgeber bestimmt, dass Investitionen nur zulässig sind, wenn deren *„längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen vorgesehen“* ist. Nach § 11 Abs. 2 Satz 2 InvföG ist u. a. die Bestätigung, dass die Maßnahme die Voraussetzung des § 4 Abs. 3 ZulnvG erfüllt, Bedingung für den Abruf der Investitionsmittel.

Leider gibt auch die Begründung des ZulnvG keine näheren Hinweise, was unter der zitierten unbestimmten Formulierung zu verstehen ist. Daher dürfte die Bestimmung in der Praxis zu erheblichen **Auslegungs- und Anwendungsunsicherheiten** führen. Bei einer Bestimmung der Zulässigkeit bzw. des Ausschlusses von Investitionsmaßnahmen erscheint dies besonders problematisch. Gerade hier ist im Interesse der investierenden Kommunen **Rechtssicherheit** geboten.

⁶ Pressemitteilung vom 03.12.2008

⁷ Vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe e ZulnvG in Verbindung mit § 10 Abs. 1 BGG NRW. Bezüglich des Förderbereichs *Forschung* sei darauf hingewiesen, dass die UN-Behindertenrechtskonvention auch die Verpflichtung beinhaltet, Forschung und Entwicklung für Güter, Dienstleistungen und Einrichtungen in universellem Design zu betreiben oder zu fördern (Artikel 4).

⁸ Eine Recherche in den Gesetzgebungsmaterialien des ZulnvG bezüglich der Gründe und der Reichweite des Ausschlusses des ÖPNV bei Maßnahmen in den Bereichen Städtebau und ländliche Infrastruktur (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchstaben b, c ZulnvG) blieb leider ohne Ergebnis.

Unter den „absehbaren demografischen Veränderungen“ wird im Allgemeinen die Zunahme des Bevölkerungsanteils älterer Menschen verstanden. Unter den älteren Menschen wiederum ist der Anteil der Menschen mit Mobilitäts-, Sinnes- oder Orientierungsbeeinträchtigungen höher als in allen anderen Altersgruppen. Da das Risiko, entsprechende Beeinträchtigungen zu erleiden, mit steigendem Lebensalter zunimmt, wird allgemein auch davon ausgegangen, dass die Erhöhung der Lebenserwartung mit einem wachsenden Anteil der Betroffenen korreliert ist. Investitionen, die den „absehbaren demografischen Veränderungen“ Rechnung tragen, sind daher barrierefreie Investitionen.

Bislang ist keineswegs sichergestellt, dass den geltenden Rechtsvorschriften zur barrierefreien Gestaltung bei kommunalen Investitionsmaßnahmen regelmäßig und umfassend Rechnung getragen wird. Investitionen ohne Berücksichtigung der Barrierefreiheit würden vielfach neue **investive „Altlasten“** erzeugen. Ihre längerfristige Nutzbarkeit in einer älter werdenden Gesellschaft wäre fraglich. Nachträgliche Anpassungen zur Herstellung von Barrierefreiheit sind nicht selten mit einem relativ hohen Aufwand verbunden, der die Kosten einer von Anfang an barrierefrei geplanten Maßnahme bei weitem übersteigt. Auch unter wirtschaftlichen und fiskalischen Gesichtspunkten muss deshalb ein „Neubau von Barrieren“ unbedingt vermieden werden.

Eine weitere (mögliche und ggf. zusätzliche) Auslegung von § 4 Abs. 3 ZuInvG wäre, dass Investitionen unzulässig sind, wenn wegen eines absehbaren Bevölkerungsrückgangs der Nutzungsbedarf zukünftig nicht mehr gegeben ist. Ggf. wäre auch eine diesbezügliche Klarstellung - in Ergänzung unserer Regelungsvorschläge - erforderlich.

In jedem Fall ist im Interesse einer sachgerechten Anwendung der Ausschlussbestimmung des § 4 Abs. 3 ZuInvG klarstellend auf das Thema Barrierefreiheit hinzuweisen. Dies könnte bereits mit der vorgeschlagenen kleinen Ergänzung in § 11 Abs. 2 Satz 2 InvföG erreicht werden. Darüber hinaus sorgt erst diese Ergänzung dafür, dass die vorgeschlagene Ergänzung in § 1 nicht als „Programmsatz“ ohne praktische Konsequenz missverstanden wird, sondern für die Inanspruchnahme der Investitionsmittel relevant ist.

3. Umsetzung bestehender Barrierefreiheitsregelungen fördern

Das BGG NRW verpflichtet das Land und die kommunale Familie zur barrierefreien Gestaltung baulicher und anderer Anlagen entsprechend den bauordnungsrechtlichen Vorschriften. Gleichwohl sind auch fünf Jahre nach Inkrafttreten des BGG NRW sowohl bei Bauplanern wie auch bei Bauaufsichtsbehörden vielfach noch erhebliche Defizite bei der Rechtsanwendung zu beklagen - auch bezüglich der umfassenden

Anwendung des einschlägigen **§ 55 der Landesbauordnung** (BauO NRW)⁹. Dies ist auch Folge einer nach wie vor unzureichenden Sensibilisierung der Verantwortlichen für die Aufgabe, bei allen Maßnahmen im öffentlich zugänglichen Raum die Aufgabe der Barrierefreiheit regelmäßig in den Blick zu nehmen.

Um der Gefahr zu begegnen, dass Investitionen nach dem InvföG ohne hinreichende Berücksichtigung des § 55 BauO NRW sowie anderer bestehender Barrierefreiheitsvorschriften stattfinden und öffentliche Mittel in einen „Neubau von Barrieren“ fließen, muss der Investitionsschub des InvföG verbunden werden mit einem Schub der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Beteiligten. Erfahrungsgemäß bestehen gute Voraussetzungen für eine solche Sensibilisierung, wenn sie mit dem Zugang zu Ressourcen verknüpft werden kann. Auch die Landesbehindertenbeauftragte empfahl daher in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung über die Wirkungen des BGG NRW, die Vergabe von Fördermitteln aus dem Landeshaushalt zukünftig stets mit der Auflage zu verbinden, dass mit diesen Mitteln auch Barrierefreiheit herzustellen ist.¹⁰ Mit den vorgeschlagenen Ergänzungen kann das InvföG insoweit eine wohl einmalige Chance bieten, die Aufmerksamkeit der kommunalen Ebene für geltendes Barrierefreiheitsrecht wesentlich zu erhöhen.

4. Barrierefreies Bildungswesen

Besondere Bedeutung kommt aus Sicht des SoVD der Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Investitionen im Bildungsbereich nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ZuInvG zu. In Folge eines langjährigen Mangels an kommunalen Investitionsmitteln ist der Verfall öffentlichen Eigentums in diesem Bereich häufig besonders ausgeprägt. Zahlreiche Einrichtungen des Bildungswesens - insbesondere Schulen – befinden sich in einem beklagenswerten baulichen Zustand. Daher ist zu erwarten, dass ein erheblicher Teil der den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel des InvföG in die Sanierung und ggf. auch den Neubau von Schulgebäuden fließen wird.

Nach der UN-Behindertenrechtskonvention hat die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat zukünftig ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen zu gewährleisten. Sie hat sicherzustellen, dass SchülerInnen mit Behinderung Zugang allgemeinen Grund- und weiterführenden Schulen haben.¹¹ Da das Schul- und Bildungswesen im föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland der Kulturhoheit der Länder unterliegt, richten sich diese Anforderungen unmittelbar an das Land NRW.

⁹ Die Norm bestimmt, dass öffentlich zugängliche bauliche Anlagen in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen barrierefrei zu gestalten sind.

¹⁰ Vgl. Landesbehindertenbeauftragte NRW, Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung zum Behindertengleichstellungsgesetz gem. § 14 Abs. 1 BGG NRW, März 2008, S. 7

¹¹ Vgl. Artikel 24 der UN-Behindertenrechtskonvention. Auf den Diskriminierungstatbestand einer „Versagung angemessener Vorkehrungen“ sei nochmals verwiesen.

Hinsichtlich der barrierefreien Gestaltung von Schulgebäuden und anderen Bildungseinrichtungen gehen die Anforderungen der UN-Konvention deutlich über die des § 55 BauO NRW hinaus. Nach herrschender Lesart sind SchülerInnen nicht „Besucher“ der Schule, sondern „Nutzer“. § 55 gelte daher für schulische Räumlichkeiten nur insoweit, als sie (auch) der allgemeinen Öffentlichkeit – etwa bei öffentlichen Veranstaltungen – zur Verfügung stehen. Der barrierefreie Zugang zu den Unterrichtsräumen als Voraussetzung der Inklusion behinderter SchülerInnen wird somit gerade nicht gesichert.¹²

Staatliche Förderpolitik war von jeher ein Mittel, um auf erforderliche Fortschritte auch über bestehende rechtsverbindliche Standards hinaus hinzuwirken. Der vorgeschlagene Verweis auf § 4 BGG NRW, der ohne Einschränkung (universell) auf alle „gestalteten Lebensbereiche“ Bezug nimmt, soll insbesondere bei Investitionen im Bildungsbereich dazu anregen, auch über die Verpflichtungen des § 55 BauO NRW hinauszugehen.

¹² Daher hält der SoVD eine Novellierung des § 55 BauO NRW im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention für unumgänglich. Auch die Landesbehindertenbeauftragte forderte eine Änderung dahin gehend, dass öffentliche Gebäude, die überwiegend mit staatlichen Mitteln finanziert sind, in allen Teilen barrierefrei zu gestalten sind.