

SoVD NRW e.V. · Erkrather Str.343 · 40231 Düsseldorf

kabinettd.landtag@mhkbd.nrw.de

Landesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik und
Kommunales

Ihr Gesprächspartner:
Dr. Michael Spörke
Tel. 0211-38603-13
Fax 0211-382175
m.spoerke@sovd-nrw.de

13.4.2023

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung **„Zweites Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018“**

Vorbemerkung	2
1. Barrierefreiheit bei Wohnungen und öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen ..	4
1.1. Streichung des unbestimmten Rechtsbegriffs „im erforderlichen Umfang“	4
1.2. Abweichungen	5
1.3. Barrierefreie Arbeitsstätten	7
1.4. Barrierefreie Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnungen und Verkehrsflächen.....	7
1.5. Ordnungswidrigkeit	9
2. Weitere Regelungsbedarfe zur barrierefreien Planung von Wohngebäuden	9
2.1. Stellplätze	9
2.2. Bauordnungsrechtliche Prüfung	9
2.2.1. Aufzugspflichten	9
2.2.2. Abstellflächen für Kinderwagen und Mobilitätshilfen	10
2.3. Nachrüstung eines Treppenlifts.....	10
3. Weitere Regelungsbedarfe zur barrierefreien Planung von öffentlich zugänglicher baulichen Anlagen	11
3.1. Zum Umfang von Barrierefreiheit.....	11
3.2. Barrierefreie Planung von Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Pflege	11
3.3. Beteiligungsrecht der Interessenvertretungen behinderter Menschen.....	12
3.4. Rettungsversorgung von behinderten Menschen im Brandfall.....	12

Vorbemerkung

Als anerkannte Interessenvertretung behinderter Menschen in Nordrhein-Westfalen nimmt der SoVD NRW zu den das Thema Barrierefreiheit betreffenden Fragen im Gesetzentwurf der Landesregierung „Zweites Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung (BauO NRW) 2018“ Stellung.

Artikel 9 der Behindertenrechtskonvention (BRK, seit 2009 deutsches Recht) verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, behinderten Menschen mittels geeigneter Maßnahmen, einschließlich der Feststellung und Beseitigung von Barrieren, den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten. Die geforderten Maßnahmen gelten auch für Gebäude und Einrichtungen in Gebäuden - ausdrücklich einschließlich Wohnhäusern - und Arbeitsstätten. Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, hierzu Mindeststandards und Leitlinien zu erlassen und deren Anwendung zu überwachen. Und sie sollen mittels geeigneter Maßnahmen sicherstellen, dass auch private Bauherr*innen von Mietwohnungen und öffentlich zugänglichen Gebäuden, Einrichtungen und Diensten *alle* Aspekte der Barrierefreiheit berücksichtigen.

Nach Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention sollen behinderte Menschen außerdem entscheiden dürfen, wo und mit wem sie leben und sind nicht verpflichtet, in besonderen Wohnformen zu wohnen.

Die BRK anerkennt somit, dass Barrierefreiheit eine der Grundlagen für ein selbstbestimmtes Leben und eine gleichberechtigte Teilhabe insbesondere von Menschen mit Beeinträchtigung ist.

In NRW bestehen erhebliche Defizite bei der barrierefreien Gestaltung der verschiedenen Lebensbereiche. Der BauO NRW kommt als maßgeblicher Grundlage für die Umsetzung baulicher Barrierefreiheit eine große Bedeutung bei der Beseitigung dieser Defizite zu. Dazu muss

ein wichtiges Ziel einer jeden Novellierung der BauO NRW sein, die weitere Bautätigkeit im Lande unter maßgeblicher Berücksichtigung der Anforderungen aus der BRK so auszurichten, dass sie systematisch zur Erreichung des erklärten Ziels „NRW ohne Barrieren“ beiträgt. Die bauordnungsrechtlichen Regelungen für Barrierefreiheit sind möglichst sachgerecht und bestimmt zu fassen und ihre Anwendung und Umsetzung umfassend zu gewährleisten, so dass langjährig beklagte Vollzugs- und Regelungsdefizite überwunden werden. Die vergangenen Novellen der BauO NRW verfehlten dieses Ziel; teils wurden bauordnungsrechtliche Regelungen für Barrierefreiheit weiter verwässert anstatt konkretisiert.

Zum wiederholten Male findet sich entgegen der Verpflichtung nach § 6 Abs. 2 des Inklusionsgrundsatzgesetzes NRW (IGG NRW) im Vorblatt des vorliegenden Gesetzentwurfs kein Abschnitt über die Auswirkungen des Gesetzes auf Menschen mit Behinderungen. Dies lässt zweifeln, ob beim Verfassen der Novelle eine Auseinandersetzung mit den berechtigten Belangen von behinderten Menschen gemäß BRK im notwendigen Maße stattgefunden hat.

Diese Zweifel finden leider darin Bestätigung, dass bestimmten Fortschritten erneut Rückschritte gegenüberstehen, während andere, teils langjährig von uns thematisierte Probleme weiter unbearbeitet bleiben sollen.

1. Barrierefreiheit bei Wohnungen und öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen

1.1. Streichung des unbestimmten Rechtsbegriffs „im erforderlichen Umfang“

Gemäß der Legaldefinition der Barrierefreiheit in § 2 Abs. 10 BauO NRW¹ sind bauliche Anlagen dann barrierefrei, soweit sie für alle Menschen, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Dies korrespondiert mit den Anforderungen nach Art. 4 Abs. 1 Buchstabe f BRK zum „universellen Design“, wonach das Land NRW verpflichtet ist, sich bei der Entwicklung von Normen und Richtlinien für universelles Design einzusetzen. Dies gilt auch mit Blick auf Wohnungen und andere öffentlich zugängliche bauliche Anlagen.

Die bisherige Regelung des § 49, wonach sowohl öffentlich zugängliche bauliche Anlagen als auch Wohnungen in Gebäuden der Gebäudeklassen 3 bis 5 nur in einem unklar definierten „erforderlichen Umfang“ barrierefrei sein mussten, stellte aus Sicht des SoVD NRW und vieler weiterer Behindertenverbände und -organisationen eine unzulässige Einschränkung dieser Legaldefinition da. In einer entsprechenden verbändeübergreifenden Erklärung lehnte der SoVD NRW daher zusammen mit vielen anderen Verbänden und Organisationen in der vergangene Legislaturperiode die Verwendung des unklaren Rechtsbegriffes „im erforderlichen Umfang“ mit Nachdruck ab und forderte rechtliche Voraussetzungen dafür ein, dass zukünftig Wohnungen und öffentlich zugängliche bauliche Anlagen generell barrierefrei, d.h. gemäß der Definition von Barrierefreiheit, gebaut werden. **Daher begrüßen wir die nunmehr in § 49 Absatz 1 und 2 vorgesehene Streichung**

¹ Die im Folgenden genannten Rechtsnormen sind - soweit nichts anderes angegeben ist - solche der BauO NRW.

des unbestimmten Rechtsbegriffs „im erforderlichen Umfang“ ausdrücklich.

Die konkreten Planungsgrundlagen für die praktische Umsetzung der Barrierefreiheit bei Wohnungen und öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen liefern die entsprechenden DIN-Normen für barrierefreies Bauen (hier DIN 18040-1 und DIN 18040-2). Die Begründung zu § 49² erweckt hier den irreführenden Eindruck, dass diese DIN-Normen in NRW bereits komplett eingeführt seien. Da dies bisher nicht der Fall ist, die vollständige Einführung dieser Normen jedoch die wesentliche Grundlage für die Schaffung von wirklicher Barrierefreiheit darstellt, fordert der SoVD NRW, **dass nun auch alle Teile und Standards der DIN 18040-1 und DIN 18040-2 in die Technischen Baubestimmungen von NRW eingeführt werden.** Dies schließt den R-Standard ebenso ein, wie die Voraussetzungen der Barrierefreiheit für Sinnesbehinderte. Nur so kann der im Gesetz nunmehr richtigerweise ausgeführte Anspruch, wonach Wohnungen in Gebäuden der Gebäudeklasse 3 bis 5 und bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, barrierefrei sein müssen, definitionsgerecht in der Praxis umgesetzt werden.

1.2. Abweichungen

Die begrüßenswerte Streichung des „erforderlichen Umfangs“ wird allerdings konterkariert durch die erhebliche Ausweitung möglicher Abweichungen von den Barrierefreiheitsregeln des § 49 durch die beabsichtigte Änderung von § 69 Abs. 1 Satz 3. Schon bisher sind Abweichungen von § 49 in den Fällen des Satzes 2 zuzulassen, insbesondere bei wohnungsbaulichen Maßnahmen im Bestand, „deren Baugenehmigung oder die Kenntnisausgabe für die Errichtung des Gebäudes mindestens fünf Jahre zurückliegt“. Zusätzlich soll künftig § 49 generell in die möglichen Abweichungsfälle nach Satz 3 einbezogen werden, die zudem um einen weiteren Ausnahmetatbestand ergänzt werden.

² Vgl. Begründung S. 20.

Höchst problematisch erscheint dies im Fall von Satz 3 Nr. 1, „wenn Gründe des allgemeinen Wohls die Abweichung erfordern“. Nach Satz 5 liegen Gründe des allgemeinen Wohls „insbesondere bei Vorhaben zur Deckung dringenden Wohnbedarfs, bei Vorhaben zur Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung oder aus Gründen der Stadtentwicklung“ vor, womit bereits ein Großteil der Bautätigkeit der kommenden Jahrzehnte erfasst sein dürfte. Dem Grunde nach wird hier ein möglicher Zielkonflikt zwischen dem Allgemeinwohl und dem menschenrechtlichen Ziel der Barrierefreiheit unterstellt, obwohl doch allgemein anerkannt sein müsste, dass die Verwirklichung von Menschenrechten unverzichtbarer und grundlegender Teil des Allgemeinwohls ist.

Die Gesetzesbegründung schweigt über all dies. Wir können uns dies vorerst nur dadurch erklären, dass sich einschlägige Interessengruppen durchgesetzt haben, die Barrierefreiheit als „Baukostentreiber“ anprangern, ohne die Kosten künftigen Barriereabbaus in Rechnung zu stellen.

Auch die zusätzliche Möglichkeit zur Abweichung von § 49 zwecks „praktischer Erprobung neuer Bau- und Wohnformen“ findet unseren entschiedenen Widerspruch. Laut Gesetzesbegründung soll diese „Innovationsklausel ... Raum für kreative Lösungen für Bauaufgaben bieten“³. Eine Errichtung von Barrieren im Zuge der Erprobung neuer Bau- und Wohnformen, wäre jedoch weder kreativ noch innovativ, sondern schlicht diskriminierend. **Wir fordern daher, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zur Barrierefreiheit gemäß § 49 nicht einzuschränken und auf die oben dargelegten Änderungen in § 69 Abs. 1 zu verzichten.**

³ Vgl. Begründung zu § 69, S. 34.

1.3. Barrierefreie Arbeitsstätten

Schon in der Vergangenheit haben wir wiederholt auf das Erfordernis hingewiesen, die BauO NRW um eine Regelung zur baulichen Barrierefreiheit von Arbeitsstätten zu ergänzen. Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) des Bundes sieht eine Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung erst vor, wenn ein behinderter Mensch beschäftigt wird. Die Vermeidung der Kosten eines Barriereabbaus ist ein wesentliches Motiv dafür, dass Arbeitgeber, die noch keinen (schwer-)behinderten Menschen beschäftigen, ihrer gesetzlichen Beschäftigungspflicht auszuweichen suchen. Dies gilt auch als eine der Ursachen für die übermäßig hohe Arbeitslosigkeit behinderter Menschen. Nach § 3a Abs. 4 ArbStättV gelten aber weitergehende Anforderungen des Bauordnungsrechts der Länder vorrangig. So lange in der ArbStättV eine generelle Barrierefreiheitsregelung noch nicht erreicht ist, sehen wir **das Land NRW in der Pflicht, zur Umsetzung seiner Verpflichtungen nach Art. 9 und 27 UN-BRK in der BauO NRW entsprechende Regelungen vorzusehen (Ergänzung eines Absatzes in § 49).**

1.4. Barrierefreie Auffindbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnungen und Verkehrsflächen

Schon bisher sind laut § 39 Absatz 4 Satz 5 Aufzugshaltestellen im obersten Geschoss und in den Kellergeschossen nicht erforderlich, „wenn sie nur unter besonderen Schwierigkeiten hergestellt werden können“. Auch ist die Zugänglichkeit mittels eines barrierefreien Aufzugs bislang auf Gebäude mit mehr als 5 oberirdischen Geschossen beschränkt. Denn laut § 39 Abs. 4 Satz 4 muss nur in solchen Gebäuden der Aufzug Rollstühle aufnehmen können, was ein zwingendes Merkmal eines barrierefreien Aufzuges darstellt. Der SoVD NRW hatte all dies bereits in seinen früheren Stellungnahmen zur BauO NRW 2018 kritisiert und für den Geschosswohnungsbau eine **Verpflichtung zur Ausstattung mit barrierefreien (rollstuhltauglichen und nach dem**

„Zwei-Sinne-Prinzip“ mit Sinnesbehinderung nutzbaren) Aufzügen, die von allen Nutzungseinheiten zugänglich sind, gefordert. Etwaige notwendige Ausnahmen sind demnach auf konkret definierte Tatbestände zu beschränken.

Auch gilt seit der letzten Novellierung der BauO NRW nach § 39 Abs. 4 Satz 2, dass die Aufzugspflicht generell entfällt, wenn Wohnraum durch Änderung, Umbau, Nutzungsänderung des Dachgeschosses, durch nachträglichen Ausbau des obersten Geschosses oder bei der Aufstockung um bis zu zwei Geschosse geschaffen wird. In Bezug auf Wohngebäude war und ist es aus Sicht des SoVD NRW noch akzeptabel, wenn bei Wohnhäusern der Ausbau des Dachgeschosses oder die Errichtung *eines* zusätzlichen Geschosses keine zusätzlichen Verpflichtungen hinsichtlich des nachträglichen Einbaus von Aufzügen auslösen würde. Angesichts der Notwendigkeit, die im Gebäudebestand liegenden erheblichen Potenziale zur Schaffung von zusätzlichem (bezahlbarem) Wohnraum zu mobilisieren, kann eine darüber hinausgehende Aufstockung zu einer größeren Zahl von Wohnungen führen, die einer barrierefreien Nutzbarkeit nicht entzogen bleiben sollten. **Die generelle Befreiung von Aufzugspflichten für Aufstockungen von zwei Geschossen bei Wohnhäusern wird daher weiterhin als zu weitreichend abgelehnt.**

In der vorliegenden Novellierung ist nun jedoch vorgesehen, den Aufzugsverzicht beim nachträglichen Ausbau, einer Nutzungsänderung des obersten Geschosses und bei Aufstockung um bis zu zwei Geschosse auch auf öffentlich zugängliche bauliche Anlagen auszudehnen. Bei öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen muss aus unserer Sicht die barrierefreie Erschließung mittels Aufzügen jedoch immer gewährleistet sein. Anderenfalls könnten neue öffentlich zugängliche Angebote und Dienstleistungen entstehen, die nicht barrierefrei zugänglich wären. **Daher lehnen wir die Ausdehnung des Aufzugsverzichts auf öffentlich zugängliche bauliche Anlagen ab.**

1.5. Ordnungswidrigkeit

Um dem menschenrechtlich gebotenen barrierefreien Bauen Nachdruck und Unterstützung zu geben, halten wir es auch weiterhin für erforderlich, die **Nichterfüllung geltender Barrierefreiheitsvorgaben in den bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeiten-Katalog des § 86 aufzunehmen.**

2. Weitere Regelungsbedarfe zur barrierefreien Planung von Wohngebäuden

2.1. Stellplätze

So lange ein bedarfsdeckendes, durchgängig barrierefreies ÖPNV-Angebot nicht besteht, bleiben Menschen mit Mobilitätseinschränkung im besonderen Maße darauf angewiesen, einen PKW-Stellplatz möglichst nah an der eigenen Wohnung zur Verfügung zu haben. Seit der letzten Novellierung der BauO NRW sieht § 48 hier eine Kommunalisierung der Regelungskompetenz vor. Dies ist mit dem Risiko behaftet, dass diesem Erfordernis mancherorts nicht hinreichend Rechnung getragen wird und womöglich neue Barrieren für diesen Personenkreis entstehen. Daher halten wir es weiterhin für geboten, dass **das Land einen Rahmen bezüglich der Zahl, Größe und Lage von Stellplätzen setzt, um den berechtigten Belangen behinderter Menschen landesweit gerecht zu werden.**

2.2. Bauordnungsrechtliche Prüfung

2.2.1. Aufzugspflichten

Angesichts in der Vergangenheit vielfach beklagter Vollzugsdefizite bei Barrierefreiheitsanforderungen ist die regelhafte Prüfung ihrer Erfüllung im Baugenehmigungsverfahren bedeutsam. Wohngebäude sind meist keine großen Sonderbauten, so dass hier das einfache Verfahren nach § 64 greift. Von der einfachen Prüfung bislang jedoch nicht erfasst sind die Aufzugspflichten für Wohngebäude nach § 39

Abs. 4 und 5. Diese sind jedoch für die Zugänglichkeit der Wohnungen essenziell. Daher bekräftigen wir unsere Forderung, **die Prüfung der Erfüllung der Aufzugspflichten nach § 39 in die regelhafte Prüfung im Baugenehmigungsverfahren aufzunehmen.**

2.2.2. Abstellflächen für Kinderwagen und Mobilitätshilfen

Bisher sieht die BauO NRW vor, dass die Regelung in § 47 Absatz 4, wonach in Gebäuden der Gebäudeklassen 3 bis 5 mit Wohnungen leicht und barrierefrei erreichbare Abstellflächen für Kinderwagen und Mobilitätshilfen sowie für jede Wohnung eine ausreichend große Abstellfläche herzustellen sind, Teil der Prüfung im Rahmen des Vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens nach § 64 ist. Nunmehr soll diese Regelung, welche die für behinderte Menschen wichtigen Abstellflächen für Mobilitätshilfen garantiert, bei der Prüfung nach § 64 entfallen. Damit wäre vorprogrammiert, dass entsprechende Abstellflächen zukünftig entfallen, was erhebliche negative Konsequenzen für die barrierefreie Nutzbarkeit von Wohngebäuden haben würde. **Abstellflächen für Kinderwagen und Mobilitätshilfen sowie für jede Wohnung eine ausreichend große Abstellfläche sollten daher weiterhin Bestandteil des Vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens nach § 64 bleiben.**

2.3. Nachrüstung eines Treppenlifts

Seit der letzten Novellierung der BauO NRW ist die Regelung zum nachträglichen Einbau von Treppenliften nicht mehr Teil des Gesetztextes. Ein Treppenlift ist oftmals das Mittel der Wahl („angemessene Vorkehrung“ i. S. d. BRK) zur Nachrüstung der barrierefreien Zugänglichkeit, da der nachträgliche Einbau eines Aufzuges sehr aufwändig bis unmöglich sein kann. Ohne eine solche Vorgabe bleibt diese Nachrüstung weiterhin ein nur sehr schwer zu lösendes Problem. Auch wenn die entsprechende Regelung nun Eingang in die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB) Nordrhein-

Westfalen gefunden hat, **halten wir es aus Gründen der Praxistauglichkeit für sinnvoll, die Regelung zum nachträglichen Einbau von Treppenliften wieder in den Gesetzestext einzuarbeiten.** Dadurch würde Mietern, Vermietern und Wohnungseigentümern die Auffindung der entsprechenden Rechtsvorschrift leichter fallen, als wenn sie wie bisher in einer dem Laien eher unzugänglichen Anlage zur VV TB zu versteckt bliebe.

3. Weitere Regelungsbedarfe zur barrierefreien Planung von öffentlich zugänglicher baulichen Anlagen

3.1. Zum Umfang von Barrierefreiheit

Der SoVD NRW begrüßt die geplante Erweiterung der Beispiele für öffentlich zugängliche Gebäude in § 49 Abs. 2, weil dies zum besseren Verständnis beiträgt. Wie wir bereits seit 2016 darlegen, sollten die Beispiele jedoch weiter ergänzt werden um

- Einrichtungen des Sozialwesens (z. B. Beratungsstellen; Einrichtungen für Kinder und Jugendliche),
- Nutzungseinheiten für freiberufliche Dienstleistungen (z. B. Anwalts- und Steuerkanzleien, Notariate, u. ä.) sowie
- Messe- und Ausstellungsgelände und -gebäude.

3.2. Barrierefreie Planung von Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Pflege

Nach wie vor fordern wir die Wiederaufnahme der langjährigen Regelung des früheren § 55 Abs. 3, die für Bauten, „die überwiegend oder ausschließlich von Menschen mit Behinderungen oder alten Menschen genutzt werden“ (Einrichtungen der Eingliederungshilfe und der Pflege), die Barrierefreiheit „für die gesamte Anlage und die gesamten Einrichtungen“ verlangte.

3.3. Beteiligungsrecht der Interessenvertretungen behinderter Menschen

Das Beteiligungsrecht der Interessenvertretungen behinderter Menschen nach § 72 Absatz 7 sollte auf **alle öffentlich zugänglichen** baulichen Anlagen erweitert werden und durch Verweis auf § 9 IGG NRW die dort in Abs. 2 normierten Verfahrensvorgaben entsprechend einbeziehen.

3.4. Rettungsversorgung von behinderten Menschen im Brandfall

Der vorliegende Novellierungsentwurf sieht weiterhin keine Verbesserung in der Rettungsversorgung von behinderten Menschen im Brandfall vor. Der SoVD NRW regt daher zum wiederholten Male an, alternative, barrierefreie Rettungskonzepte für den ersten Rettungsweg an geeigneter Stelle zu verankern.