

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

poststelle@mbwsv.nrw.de

georg.hindermann@mbwsv.nrw.de

elisabeth.cremer@mbwsv.nrw.de

Sozialverband Deutschland
Landesverband NRW e.V.
Erkrather Str. 343
40231 Düsseldorf
Tel.: 02 11 / 38 60 3-0
Fax: 02 11 / 38 21 75

Rückfragen:
Dr. Michael Spörke
m.spoerke@sovd-nrw.de
Tel: 0211 / 38 6 03 – 13

Düsseldorf, den 28.08.2015

Stellungnahme zum Referentenentwurf der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung (BauO NRW)

Inhalt

Vorbemerkung	2
Zusammenfassung	3
I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung	5
1. Fehlende Bauordnungsrechtliche Einführung der DIN 18040	6
2. Prüfung barrierefreier Bauplanung und Bauausführung fraglich	7
2.1. Zur Sonderregelung des § 54 Abs. 4	7
2.2. Zur Stellungnahme von Interessenvertretungen behinderter Menschen	8
3. Fehlende Sanktionen bei Verstößen gegen Barrierefreiheit	9
4. Öffentlich zugängliche Gebäude (§ 54)	9
II. Zu Einzelfragen der BauO NRW	12
1. Barrierefreie Wohnungen	12
2. Anmerkungen zu § 33 des Referentenentwurfes	15
3. Zu § 10 Anlagen der Außenwerbung und Warenautomaten	15
4. Zu § 11 Baustellen	15
5. Treppenlifte und Aufzüge	16
6. Begriffe	16
7. Verordnungsermächtigungen nach § 86	17

Vorbemerkung

Artikel 9 der Behindertenrechtskonvention (BRK, seit 2009 deutsches Recht) verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, „um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen“ zu ermöglichen, in dem sie gewährleisten, „für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen“ bereitzustellen. Die hier zu treffenden Maßnahmen umfassen insbesondere auch die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren. Anknüpfend an diese Verpflichtungen heißt es im Koalitionsvertrag der nordrhein-westfälischen Landesregierung: „Im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention besitzt für uns die bedarfsgerechte Ausgestaltung der Wohn- und Stadtentwicklungspolitik insgesamt sowie der Wohnquartiere und der Sozialräume im Einzelnen große Bedeutung. In einer Novelle der Landesbauordnung wollen wir dies aufgreifen, um allen Menschen eine möglichst gleichberechtigte soziale Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.“¹

Nach Art. 4 Abs. 3 BRK sind die Verbände behinderter Menschen bei der Ausarbeitung von (u. a.) Rechtsvorschriften zur Umsetzung der BRK eng zu konsultieren und aktiv einzubeziehen. Ausweislich des Allgemeinen Teils der Begründung des vorliegenden Referentenentwurfs richtete die Landesregierung bereits 2008 eine Projektgruppe unter Beteiligung externer Interessenvertretungen ein, um den Novellierungsbedarf für die BauO NRW „umfassend“ zu diskutieren.² Doch auch noch nach Inkrafttreten der BRK verzichtete sie darauf, den Verbänden behinderter Menschen eine entsprechende Beteiligung an der Projektgruppe oder auf andere gleichwertige Weise zu eröffnen, obwohl diese – insbesondere auch der SoVD NRW – seit vielen Jahren immer wieder Änderungen der BauO NRW zugunsten der Barrierefreiheit einforderten. Der SoVD NRW sieht hierin eine **bewusste Benachteiligung** der Verbände behinderter Menschen gegenüber anderen Beteiligten und einen offenkundigen **Verstoß gegen das Partizipationsgebot** des Art. 4.3 BRK. Er hält es für möglich, dass eine gleichberechtigte Beteiligung der Verbände ermöglicht hätte, zumindest manche der im Folgenden dargelegten Mängel des Referentenentwurfs zu vermeiden.

¹ Koalitionsvertrag 2012-2017 zwischen der NRWSPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW, Kapitel 5 Bauen, Wohnen, Verkehr, S. 66.

² Vgl. Begründung, S. 6 f.

Zusammenfassung

Barrierefreiheit ist eine der Grundlagen für ein selbstbestimmtes Leben und eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung und älteren Menschen. Der Landesbauordnung kommt als wesentlicher Grundlage für die Umsetzung baulicher Barrierefreiheit eine große Bedeutung zu.

Der SoVD NRW würdigt und begrüßt zwar einzelne Neuerungen bei Regelungen zugunsten barrierefreier Wohnungen. Jedoch kommt er, nach eingehender Prüfung, zu dem Ergebnis, dass der Entwurf in der vorliegenden Form **nicht tragfähig** ist. Insbesondere **bedarf es flankierender Anpassungen im Bauordnungsrecht und wesentlicher Überarbeitungen des Entwurfs aus den folgenden Gründen:**

Zwar weist die Begründung des Referentenentwurfs wiederholt auf die gravierenden „**Vollzugsdefizite**“ hin, die die (Nicht-)Umsetzung der bauordnungsrechtlichen Barrierefreiheitsanforderungen seit 1984 prägen. Dennoch ist nicht erkennbar, dass diesen langjährig beklagten Problemen mit der Novelle wirksam abgeholfen würde. Nach unserer Auffassung geht ein Großteil der „Vollzugsdefizite“ auf ein entscheidendes **Regelungsdefizit** zurück: NRW ist das einzige Bundesland, das die DIN-Normen für Barrierefreiheit noch immer nicht in die „Liste der technischen Baubestimmungen“ und damit verbindlich in das Bauordnungsrecht eingeführt hat. Auch in der Entwurfsbegründung findet sich kein Hinweis darauf, dass sich dies jetzt ändern soll. Damit bliebe „**Barrierefreiheit**“ im Bauordnungsrecht weiterhin ein **unbestimmter Rechtsbegriff**, so dass es im Vollzug weiterhin an den **Grundlagen** zur regelhaften Prüfung von Barrierefreiheitsanforderungen sowie an entsprechenden konkreten **Prüfmaßstäben** mangelt.

Schon deshalb hat der SoVD NRW **erhebliche Zweifel** an der Wirksamkeit der neuen, allein auf öffentlich zugängliche Gebäude - nicht aber Wohnungen! - bezogenen „**Sonderregelung**“ zur **Prüfung durch Sachverständige für Barrierefreiheit** (§ 54 Abs. 4). Zudem kommen diese neuen Sachverständigen in der generellen Regelung des § 68, die die Sachverständigen betrifft, nicht vor, und der Begründung ist auch keine Absicht zu entnehmen, die Sachverständigen-Verordnung nach § 86 um Regelungen für diesen neuen Berufsstand zu ergänzen. Verstöße gegen Barrierefreiheitsvorgaben sollen weiterhin nicht als Ordnungswidrigkeit eingestuft und geahndet werden. Erhebliche Zweifel bestehen auch an der Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit der beabsichtigten Verfahrensbeteiligung (Stellungnahme) der örtlichen Interessenvertretungen behinderter Menschen, zumal deren Verhältnis zur Prüfung durch Sachverständige für Barrierefreiheit völlig im Unklaren bleibt.

Manche im allgemeinen Teil der Entwurfsbegründung enthaltenen Hinweise und Absichtserklärungen, die für künftige Verbesserungen hinsichtlich Barrierefreiheit bedeutsam wären, erfahren in den konkreten Regelungen keine erkennbare Umsetzung. Im Ergebnis ist zu befürchten, dass sich die jahrzehntelange Geschichte der „Vollzugsdefizite“ mit dem Referentenentwurf auch in Zukunft weiter fortsetzen würde, so dass auch die deutlich verbesserten Einzelregelungen zugunsten barrierefreier Wohnungen in der Praxis weiterhin nicht selten ins Leere zu laufen drohen.

Der SoVD NRW fordert mit größtem Nachdruck die bauordnungsrechtliche Einführung der DIN 18040 durch deren Aufnahme in die Liste der technischen Baubestimmungen. Erst damit werden die entscheidende Voraussetzung und die Maßstäbe regelhafter Prüfung der Barrierefreiheitsanforderungen der BauO NRW geschaffen.

Bei **ganz oder überwiegend von behinderten und älteren Menschen genutzten baulichen Anlagen** (§ 55 Abs. 3 a. F.), träte nach dem Entwurf eine **drastische Verschlechterung** ein: Waren diese nach bisherigem Recht insgesamt (in allen Teilen) barrierefrei zu gestalten, würde die Barrierefreiheit künftig auf einen - letztlich unbestimmten - „erforderlichen Umfang“ begrenzt (§ 54 Abs. 1 Referentenentwurf).

Auch bei **öffentlich zugänglichen Gebäuden** soll dieser unbestimmte und missbrauchsgeneigte Rechtsbegriff künftig den Umfang der Barrierefreiheit bestimmen. Ob dies in der Praxis ein Fortschritt oder eher ein Rückschritt gegenüber der geltenden Regelung wäre, die Barrierefreiheit für die dem allgemeinen *Besucherverkehr* dienenden Gebäudeteile verlangt, ist nicht absehbar. **Der SoVD NRW fordert nachdrücklich, durch die Neufassung der Norm keinerlei Verschlechterungen bei den Barrierefreiheitsvorgaben eintreten zu lassen, sondern diese unmissverständlich auf *Nutzer* öffentlich zugänglicher Gebäude auszuweiten.**

Wegen des enormen Mangels an barrierefreien Wohnungen und der Vielzahl öffentlich zugänglicher Gebäude mit Barrieren ist das Ziel eines „NRW ohne Barrieren“ angesichts des niedrigen Niveaus der Neubautätigkeit ohne Anpassungen im Bestand kaum erreichbar. Dennoch soll es weiterhin auch dann **keine Verpflichtung zum Barriereabbau** im Zuge von „wesentlichen“ Um- und Erweiterungsbauten geben, wenn die Barrieren in konstruktivem Zusammenhang mit der Baumaßnahme stehen und ihre Beseitigung keine unzumutbaren Mehrkosten verursacht. Auch wird nach unserem Eindruck das Versprechen des allgemeinen Teils der Entwurfsbegründung, wonach bei einer Änderung oder Nutzungsänderung öffentlich zugänglicher Gebäude der **Be-**

standsschutz für rechtswidrige Barrieren aufgehoben werde, die bereits zum Zeitpunkt der Errichtung des Gebäudes unzulässig waren, durch die konkreten Regelungsvorschläge nicht eingelöst.

Darüber hinaus hält der SoVD NRW weitere Anpassungen von einzelnen Regelungen für geboten.

I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung

Barrierefreiheit ist eine der Grundlagen für ein selbstbestimmtes Leben und eine gleichberechtigte Teilhabe insbesondere von Menschen mit Behinderung und älteren Menschen. Der Landesbauordnung kommt daher als maßgeblicher Grundlage für die Umsetzung baulicher Barrierefreiheit eine große Bedeutung zu. Das Land hat hier eine entscheidende Regelungskompetenz, welche die Lebenswirklichkeit der Menschen mit Behinderung und älteren Menschen wesentlich bestimmt. Der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD-Ausschuss) empfiehlt in seinen *Abschließenden Bemerkungen* über den ersten Staatenbericht Deutschlands zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention vom April 2015 mit Bezug auf Art. 9 ausdrücklich, „gezielte, wirksame Maßnahmen einzuführen, wie etwa zwingende Auflagen, Überwachungsmechanismen und wirksame Sanktionen bei Verstoß, um die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen in allen Sektoren und Lebensbereichen, einschließlich des Privatsektors, auszuweiten“³

Der Referentenentwurf bekennt sich in der Begründung ausdrücklich zu den **gravierenden und noch andauernden Umsetzungs- und Vollzugsdefiziten** bezüglich der seit 1984 im Sinne von Barrierefreiheit in die BauO NRW aufgenommenen Vorschriften.⁴ Allerdings wird weiterhin verkannt, dass die Vollzugsdefizite seit langem maßgeblich Folge eines **grundlegenden Regelungsdefizits** sind, nämlich der fehlenden bauordnungsrechtlichen Einführung der DIN-Normen für Barrierefreiheit.

Zentrales Ziel der Novelle muss nach Auffassung des SoVD NRW sein,

³ Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, April 2015, S. 4 f.

⁴ Hierauf haben der SoVD NRW und andere Verbände behinderter Menschen immer wieder hingewiesen. Gleichwohl war die Landesregierung als oberste Baubehörde bislang nicht in der Lage - oder womöglich auch nicht Willens? - diesen Umsetzungs- und Vollzugsdefiziten wirksam abzuwehren.

- die bisherigen „Vollzugsdefizite“ wirksam und umfassend zu beseitigen, indem
- die bauordnungsrechtlichen Regelungen der Barrierefreiheit so klar und bestimmt wie möglich zu fassen und
- ihre Anwendung und Umsetzung in den Verfahren umfassend zu gewährleisten,

damit die weitere Bautätigkeit im Lande zum systematischen Abbau des Mangels an barrierefrei zugänglichen und nutzbaren Wohnungen und bei den öffentlich zugänglichen Gebäuden und Anlagen zur Erreichung des erklärten Ziels „NRW ohne Barrieren“ beiträgt. Diesen Anforderungen wird der Referentenentwurf nicht bzw. nicht hinreichend gerecht.

1. Fehlende Bauordnungsrechtliche Einführung der DIN 18040

Die allgemein anerkannten Regeln der Technik für barrierefreies Bauen (Planungsgrundlagen) sind mittlerweile in den drei Teilen der DIN 18040 normiert⁵; zuvor galten entsprechend die DIN 18024 und 18025. Neben den rein auf Gefahrenabwehr bezogenen Regeln der Technik (§ 3 Abs. 1 BauO NRW alt wie neu) gelten nach § 3 Abs. 3 im Bauordnungsrecht auch solche, die durch öffentliche Bekanntmachung als technische Baubestimmung eingeführt sind. In der Liste der technischen Baubestimmungen, veröffentlicht im Ministerialblatt NRW Nr. 8 vom 07.04.2015, findet sich indes nach wie vor keine der genannten Normen. Auch der Begründung des Referentenentwurfs ist keinerlei Hinweis zu entnehmen, dass sich dies jetzt im Zusammenhang mit der Novelle der BauO NRW ändern soll. Damit bliebe **Nordrhein-Westfalen das einzige Bundesland, das weder die aktuellen, noch die früheren DIN-Normen für Barrierefreiheit bauordnungsrechtlich eingeführt hat.**⁶ Nicht nachvollziehbar und eher irreführend erscheint daher die Aussage im allgemeinen Teil der Begründung, wonach die technische Umsetzung der Barrierefreiheit für Wohnungen (§ 48) „wie bisher“ nach DIN 18040-2 bzw. -2 (R) zu erfolgen „hat“.

Der SoVD NRW fordert mit größtem Nachdruck die Einführung der DIN 18040 als Technische Baubestimmung im Zuge der Novellierung der BauO NRW. Nur so kann erreicht werden, dass die Einzelregelungen der BauO NRW zur Barrierefreiheit endlich umsetzungsorientiert mit konkreten Inhalten gefüllt werden. Damit würden auch teils verwendete unbestimmte Begriffe⁷

⁵ DIN 18040 Teil 1 betrifft die Planungsgrundlagen für barrierefreie öffentlich zugängliche Gebäude, Teil 2 den barrierefreien Wohnungsbau (mit besonderen Regeln zur uneingeschränkten Rollstuhlnutzung), Teil 3 u. a. öffentlich zugängliche Grün- und Freizeitanlagen und Spielplätze.

⁶ Vgl. die Ländervergleichsliste unter <http://nullbarriere.de/technische-baubestimmungen-liste.htm>.

⁷ Vgl. bspw. „flache“ Rampe (§ 34 Abs. 1), „ausreichende“ Größe (§ 48 Abs. 5, 8).

definiert. Die Beseitigung dieses fundamentalen Regelungsdefizits ist zugleich eine grundlegende und entscheidende Voraussetzung zur Minimierung von „Vollzugsdefiziten“.

2. Prüfung barrierefreier Bauplanung und Bauausführung fraglich

Erst mit Einführung der DIN 18040 in die technischen Baubestimmungen werden auch **Grundlage und Maßstäbe einer regelhaften Überprüfung der Barrierefreiheit** von Bauplanungen und Bauausführungen geschaffen. Denn § 3 Abs. 3 Satz 3 verpflichtet die Bauaufsichtsbehörden zur Prüfung technischer Regeln nur, „soweit sie eingeführt sind“, wie auch § 72 Abs. 4 bei der Behandlung des Bauantrags die Prüfung der Beachtung der technischen Regeln nur fordert, „soweit sie nach § 3 Abs. 3 eingeführt sind“. Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung sind wiederum „auf den Umfang der im Baugenehmigungsverfahren zu prüfenden Planung“ beschränkt (§§ 82 Abs. 1, 83 Abs. 1). Technische Regeln, die nicht in die Liste der Technischen Baubestimmungen aufgenommen sind, haben mithin keine Verbindlichkeit und sind daher grundsätzlich auch keiner bauordnungsrechtlichen Prüfung zugänglich.

2.1. Zur Sonderregelung des § 54 Abs. 4

Gleichwohl findet sich in § 54 [Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen] Abs. 4 eine ausdrückliche Regelung zur Barrierefreiheitsprüfung. Danach sollen „staatlich anerkannte Sachverständige für Barrierefreiheit“ spätestens bei Baubeginn bescheinigen, dass das geplante Bauvorhaben „den Anforderungen an die Barrierefreiheit“ entspricht. Nach Satz 2 ist zeitgleich mit der „Barrierefreiheitsbescheinigung“ ein/e staatlich anerkannte/r Sachverständige/r zur stichprobenartigen Kontrolle der Bauausführung zu benennen. Dem Wortlaut nach ist diese sachverständige Person nicht unbedingt identisch mit der, die die Planungsbescheinigung ausstellt (und womöglich könnte es sich gar – abweichend von der Erläuterung in der Begründung – um einen Sachverständigen handeln, dessen Fachgebiet nicht Barrierefreiheit ist).

Die **Übertragung wesentlicher Aufgaben des ordnungsrechtlichen Vollzugs, die dem Kernbereich hoheitlicher staatlicher Aufgaben zuzurechnen sind, auf privatrechtlich verortete**, vom Bauherrn ausgewählte und bezahlte **Sachverständige** wirft grundsätzliche ordnungspolitische Bedenken auf. Die Bauaufsichtsbehörde würde in diesem Fall von ihrer hoheitlichen Aufgabe der Überprüfung/Überwachung der Barrierefreiheit faktisch entbunden. **Dies können wir nicht akzeptieren.**

Da „Anforderungen an die Barrierefreiheit“ weder in der BauO NRW selbst, noch in der Liste der Technischen Baubestimmungen konkretisiert sind, bleibt auch insgesamt fraglich, was und wie der - erst neu zu schaffende - Berufsstand von Barrierefreiheitssachverständigen im Rahmen des bauordnungsrechtlichen (!) Verfahrens prüfen kann und soll.

Eine mit § 54 Abs. 4 vergleichbare Regelung findet sich mit Bezug auf Wohnungen (§ 48) nicht. § 68 [Bescheinigungen staatlich anerkannter Sachverständiger] kennt keine Barrierefreiheits-sachverständigen. Auch findet sich in der Entwurfsbegründung keinerlei Hinweis auf eine beabsichtigte Novelle der Sachverständigen-Verordnung (SV-VO), um dort Regelungen für die staatliche Anerkennung von Sachverständigen für Barrierefreiheit zu treffen. Gänzlich offen lassen die Entwurfsmaterialien auch die praktischen Umsetzungsfragen: Bis wann sollen wie viele Sachverständige von wem auf welche Weise qualifiziert werden, um den voraussichtlichen landesweiten Bedarf decken zu können?

Nach Auffassung des SoVD NRW hängt die isolierte Prüfungsregelung des § 54 Abs. 4 gleich in mehrfacher Hinsicht „in der Luft“. In welchem Umfang und wann sie tatsächlich praktische Relevanz entfalten kann, erscheint derzeit nicht absehbar, zumal die im allgemeinen Teil der Begründung angekündigte Änderung der Bauprüfverordnung nicht vorliegt.⁸

Der SoVD NRW fordert mit größtem Nachdruck, regelhafte, qualifizierte und umfassende Überprüfungen der Beachtung der Barrierefreiheitsanforderungen - auch bei Wohnbauten - im bauordnungsrechtlichen Verfahren zu gewährleisten. Dies setzt die bauordnungsrechtliche Einführung der DIN 18040 nach unserer Auffassung zwingend voraus.

2.2. Zur Stellungnahme von Interessenvertretungen behinderter Menschen

§ 75 Abs. 6 sieht vor, dass bei Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen (§ 54 Abs. 1) künftig dem zuständigen Behindertenbeauftragten oder der örtlichen Interessenvertretung von Menschen mit Behinderung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.⁹ Der Begründung zufolge soll dies „dazu beitragen, dass künftig

⁸ Vgl. Begründung, S. 12. Um den Beteiligten und dem Landtag eine valide Folgeabschätzung von Gesetzesnovellen zu ermöglichen, werden üblicherweise auch Entwürfe der mit der Novelle verbundenen Änderungen von Rechtsverordnungen zur Verfügung gestellt. Dass dies vorliegend nicht der Fall ist, erschwert die Beurteilung des Referentenentwurfs erheblich.

⁹ Mancherorts bestehen nach wie vor keine Behindertenbeauftragten oder –beiräte. Die Landesregierung hat sich langjährigen Forderungen des SoVD NRW und anderer Verbände behinderter Menschen, Behindertenbeauftragte und –beiräte durch entsprechende Regelung in der Gemeindeordnung flächendeckend sicherzustellen, bislang stets verschlossen.

keine Vorhaben mehr genehmigt werden, die nicht den gesetzlichen Anforderungen an die Barrierefreiheit entsprechen“.

Für (barrierefreie) Wohnungen gilt die Bestimmung nicht. Und insbesondere bleibt völlig unklar, in welchem Verhältnis die abzugebende Stellungnahme zur Sachverständigen-Prüfung nach § 54 Abs. 4 steht. Weder kann eine „Doppelprüfung“ der Barrierefreiheit beabsichtigt sein, noch die Erhebung der örtlichen Interessenvertretungen zur Kontrollinstanz über die Sachverständigentätigkeit. Soweit daran gedacht sein sollte, dass die örtliche Interessenvertretung im Rahmen ihrer Stellungnahme tatsächlich eine „Barrierefreiheitsprüfung“ vornimmt, wäre dies angesichts der meist sehr knappen fachlichen und materiellen verfügbaren Ressourcen vielfach eine Überforderung und würde die Fähigkeit zur Wahrnehmung ohnehin bestehender Aufgaben erheblich einschränken. **Der SoVD NRW ist besorgt, dass es sich hier um eine jener „symbolischen“ Beteiligungsregelungen ohne angemessene Effektivität und Effizienz handeln könnte, wie sie auch in anderen Bereichen derzeit Konjunktur haben.** Von vorrangiger Bedeutung ist jedenfalls, dass eine qualifizierte Barrierefreiheitsprüfung „von Amts wegen“ gewährleistet wird. Darüber hinaus wären ggf. umsetzungsbezogene Klarstellungen und Konkretisierungen zur Beteiligung nach § 75 Abs. 6 unerlässlich.

3. Fehlende Sanktionen bei Verstößen gegen Barrierefreiheit

Der Referentenentwurf enthält in **§ 85** [Bußgeldvorschriften] keine Regelung zur Sanktionierung der Nichteinhaltung von Barrierefreiheitsregelungen. Selbst das Nichteinreichen der Barrierefreiheitsbescheinigung nach § 54 Abs. 4 soll keine Ordnungswidrigkeit sein (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 11). Ein solcher Sanktionsverzicht ist ebenfalls geeignet, zur Fortschreibung von „Vollzugsdefiziten“ beizutragen. **Der SoVD NRW fordert daher dringend, Verstöße gegen die (zunächst verbindlich zu auszugestaltenden) Barrierefreiheitsanforderungen in die Bußgeldvorschriften nach § 85 aufzunehmen.**

4. Öffentlich zugängliche Gebäude (§ 54)

Der völlig neugefasste § 54 soll den bisherigen § 55 ablösen. Umstritten war bei § 55 vor allem die Beschränkung des Barrierefreiheitsgebots auf die „dem allgemeinen Besucherverkehr“ dienenden Gebäudeteile, die von „Besuchern“ unterschiedene „Nutzer“ unberücksichtigt ließ.¹⁰

¹⁰ Bisläng gelten etwa SchülerInnen nicht als „Besucher“ von Schulen, sondern als „Nutzer“, so dass das Barrierefreiheitsgebot nach § 55 Abs. 1 für die Unterrichtsräume nicht gilt.

Nach dem im allgemeinen Teil der Begründung zitierten Landtagsbeschluss zur Umsetzung der BRK (2012), der die Aufhebung der bisherigen Unterscheidung von „Besuchern“ und „Nutzern“ forderte¹¹, wäre eine Ausweitung des Barrierefreiheitsgebots auf weitere, den „Nutzern“ dienende Gebäudeteile zu erwarten.¹² Stattdessen aber soll in **§ 54 Abs. 1** die bisherige Beschränkung der Barrierefreiheitsvorschrift auf die „dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden“ Gebäudeteile abgelöst werden durch den **missbrauchsanfälligen unbestimmten Rechtsbegriff „im erforderlichen Umfang“**. Ob und in wieweit dies zu einer Erweiterung des Barrierefreiheitsgebots auf Gebäudeteile führt, die einem „Nutzer“-verkehr dienen, hinge dann davon ab, welche Auslegung des „erforderlichen Umfangs“ sich in der Praxis durchsetzt, und ob es diesbezüglich überhaupt zu einer landesweit einheitlichen Rechtsanwendung durch die kommunale Bauaufsicht käme. Die Erläuterung in der Begründung der Norm, wonach der erforderliche Umfang „vor allem“ bei mehreren Räumen oder Anlagen zur gleichartigen Nutzung Anwendung finde, hilft schon wegen des „vor allem“ nicht weiter. Es scheint nicht ausgeschlossen, dass der neue unbestimmte Rechtsbegriff in der Praxis auch zu Einschränkungen des Barrierefreiheitsgebots über das bisherige Maß hinaus führen kann. **Der SoVD NRW fordert nachdrücklich, das Barrierefreiheitsgebot rechtssicher zu erweitern, indem es auf die „dem Besucher- und Nutzerverkehr dienenden“ Gebäudeteile bezogen wird.**

Auf entschiedenen Widerspruch stößt der **Wegfall des bisherigen § 55 Abs. 3**, der schon seit 1984 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. Nach § 54 Abs. 1 würde auch für solche Bauten die Barrierefreiheitsvorschrift auf den „erforderlichen Umfang“ beschränkt. Würde man dem Hinweis der Begründung folgen, dass dies „vor allem“ bei einer Mehrzahl von (u. a. ausdrücklich) „Pflegerzimmern“ Anwendung finden könne, müsste nur noch ein Teil der Zimmer nebst der ihnen zugeordneten Sanitärräume in Pflegeheimen barrierefrei sein.¹³ Dies wäre ein drastischer Rückschritt. **Der SoVD NRW fordert mit größtem Nachdruck, die Vorschrift des bisherigen § 55 Abs. 3 uneingeschränkt zu erhalten.**

¹¹ Vgl. Begründung, S. 4.

¹² Von der Vorschrift nicht erfasst wären dann nur noch Arbeitsplätze ohne Publikumsverkehr sowie Lager- und Technikräume.

¹³ Das novellierte WTG (Heimrecht) verweist zur Konkretisierung der Barrierefreiheit ausdrücklich auf das Bauordnungsrecht.

Dem allgemeinen Teil der Begründung zufolge wird eine Ursache der Vollzugsdefizite darin gesehen, dass viele am Bau Beteiligte unter „öffentlich zugänglichen“ Gebäuden nur solche verstanden hätten, die von der öffentlichen Hand betrieben werden.¹⁴ Dennoch verzichtet die Formulierung des neugefassten § 54 Abs. 1 darauf, einem solchen Missverständnis nunmehr vorzubeugen. Wir fordern daher die **Aufnahme einer ausdrücklichen Klarstellung, dass die Norm für öffentliche wie private Bauherrn und Betreiber gleichermaßen gilt.**

In **§ 55 Abs. 2 a. F.** illustriert bislang eine nicht abschließende **Aufzählung von Zweckbereichen** baulicher Anlagen den Geltungsbereich der Norm und erleichtert deren Verständnis. Angesichts der eingeräumten vielfältigen Deutungsprobleme halten wir es für kontraproduktiv, diese Beispielsliste wegfällen zu lassen. Zur Klarstellung fordern wir die **(Wieder-)Aufnahme** einer um wichtige Zweckbereiche **ergänzten Beispielsliste** in § 54. Ergänzungsbedürftig sind insbesondere Einrichtungen des Sozialwesens (Beratungsstellen; Einrichtungen für Kinder und Jugendliche), Nutzungseinheiten für freiberufliche Dienstleistungen (z. B. Anwalts- und Steuerkanzleien, Notariate, u. ä.) sowie Messe- und Ausstellungsgelände und -gebäude.

Wir halten es für dringend geboten, dass – wie im allgemeinen Teil der Begründung versprochen wird¹⁵ – der **Bestandsschutz für rechtswidrige Barrieren**, die schon nach den zum Zeitpunkt ihrer Errichtung geltenden Vorschriften nicht hätten genehmigt werden dürfen, bei Änderung oder Nutzungsänderung von Bestandsgebäuden aufgehoben wird. In Folge der „Vollzugsdefizite“ gibt es zahlreiche solcher Fälle. Hier bestünde dann in Verbindung mit einer Änderung oder Nutzungsänderung eine Pflicht zum Barriereabbau auch bei relativ hohen Mehrkosten.

Jedoch lassen weder der Wortlaut von **§ 54 Abs. 2** – dies ist die entsprechende Norm – noch dessen Begründung erkennen, dass dieses Versprechen eingelöst wird. Das Kriterium der „Rechtmäßigkeit“ der baulichen Anlage in Abs. 2 stellt nach unserer Kenntnis allein auf das Vorliegen einer rechtskräftigen Baugenehmigung ab. Auch wenn diese unter Missachtung bestimmter bauordnungsrechtlicher Vorschriften erteilt wurde, ist ein rechtskräftig genehmigtes Gebäude „rechtmäßig“ errichtet und genießt Bestandsschutz.¹⁶ Mithin besteht Grund zu dem Verdacht, dass das Versprechen im allgemeinen Teil der Begründung **gegenstandslos und irreführend** ist. Daher erneuern wir unsere Forderung, bei (Nutzungs-)Änderungen von Bestandsgebäuden den **Bestandsschutz für unzulässige Altbarrieren zweifelsfrei aufzuheben.**

¹⁴ Vgl. Begründung, S. 2.

¹⁵ Vgl. Begründung, S. 11 f.

¹⁶ Vgl. auch die Verwendung des Begriffs „rechtmäßig“ in § 88 Abs. 1.

II. Zu Einzelfragen der BauO NRW

1. Barrierefreie Wohnungen

Nach § 48 Abs. 2 müssen künftig in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen die Wohnungen eines Geschosses insgesamt barrierefrei (wenngleich nicht uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar) sein. In aufzugspflichtigen Wohngebäuden (mehr als drei oberirdische Geschosse) gilt dies für *alle* Wohnungen. Darüber hinaus müssen in Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen eine, in Gebäuden mit mehr als neunzehn Wohnungen zwei Wohnungen auch uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein. Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen des § 49 BauO NRW - sowie unter der Voraussetzung der bauordnungsrechtlichen Einführung der DIN 18040 Teil 2 - wären dies zweifellos **begrüßenswerte Verbesserungen**, die zu einer Erhöhung des Angebots an beiden Wohnungstypen beitragen können.

Gleichwohl stellen wir die beabsichtigte **Differenzierung zwischen allgemein barrierefreien und uneingeschränkt rollstuhltauglichen Wohnungen** in Frage. Ausweislich der Begründung liegt ihr die Befürchtung zugrunde, dass es zu einem Überangebot an uneingeschränkt rollstuhltauglichen Wohnungen mit eingeschränkter Vermietbarkeit komme, wenn alle barrierefreien Wohnungen zugleich uneingeschränkt rollstuhltauglich errichtet würden. Dies vermögen wir nicht nachzuvollziehen.

Uneingeschränkt rollstuhltaugliche Wohnungen zeichnen sich vor allem durch ein erhöhtes Raumangebot aus, das häufig auch von nichtbehinderten Menschen geschätzt wird (nicht zuletzt bei Bädern). Einschränkungen der Vermietbarkeit sind daher aus unserer Sicht auch bei einem „Überangebot“ nicht zu erwarten. Vor allem aber ließe sich dem Mangel an uneingeschränkt rollstuhlgerechten Wohnungen nur dann mittels einer gesonderten, für ausreichend gehaltenen „Quote“ abhelfen, wenn diese Wohnungen auch tatsächlich dem Personenkreis vorbehalten bleiben, der auf sie angewiesen ist. Nach unserem Kenntnisstand gibt es hierfür bislang aber gar keine allgemein wirksamen Steuerungsinstrumente, selbst nicht bei Sozialwohnungen.¹⁷ Zahlreiche barrierefreie bzw. rollstuhlgerechte Wohnungen sind insoweit bislang „fehlbelegt“. Zudem sollte auch im Bauwesen eine konzeptionelle Ausrichtung an besonderen (im Zeitverlauf veränderlichen) Bedarfsgruppen so weit wie möglich abgelöst werden durch den **Leitgedanken des „universellen Designs“**, das von vornherein auf die Nutzbarkeit für *alle*

¹⁷ Zu den – wichtigen – finanziellen (sozialrechtlichen) Voraussetzungen der Zugänglichkeit barrierefreier Wohnungen für behinderte Menschen (Bezahlbarkeit) äußern wir uns im vorliegenden Kontext nicht.

Menschen ausgerichtet ist.¹⁸ Zu berücksichtigen ist schließlich auch, dass sich angesichts des insgesamt niedrigen Niveaus der Wohnungsbautätigkeit der Marktanteil barrierefreier bzw. uneingeschränkt rollstuhlgerechter Wohnungen selbst dann nur sehr langsam erhöhen würde, wenn *sämtliche* Neubauwohnungen nach entsprechenden Vorgaben zu errichten wären.

Im Ergebnis wäre es nach Auffassung des SoVD NRW zielführender, wenn alle barrierefreien Neubauwohnungen auch für Rollstuhlnutzer uneingeschränkt nutzbar wären. Soweit die Landesregierung gleichwohl an der Unterscheidung zwischen barrierefreien und uneingeschränkt rollstuhlgerechten Wohnungen festhalten will, sollte zumindest aber statt des hohen und nur einmaligen¹⁹ Schwellenwerts von mehr als *neunzehn* Wohnungen, ab der zwei Wohnungen uneingeschränkt rollstuhlnutzbar sein müssen, die Regelung der Landesbauordnung Rheinland-Pfalz übernommen werden, wonach „*von jeweils acht weiteren Wohnungen zusätzlich eine Wohnung barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar*“²⁰ sein muss.

Die noch zu erlassende Verwaltungsvorschrift soll laut der Begründung des Referentenentwurfes auch Hinweise dahingehend geben, dass die geforderten barrierefreien Wohnungen bei mehreren im Zusammenhang geplanten Gebäuden auf eines der Gebäude konzentriert werden können.²¹ Dies wäre ein dem Inklusionsgedanken abträgliches Vorgehen, da eine Konzentrierung auf ein Extragebäude eine Separierung von Menschen mit Behinderungen innerhalb eines Wohngebietes zur Folge hätte. Wir sehen die Gefahr, dass in Wohnanlagen, in denen barrierefreie Wohnungen in einem Gebäude konzentriert werden, die nachbarschaftlichen Kontakt- und Besuchsmöglichkeiten zwischen behinderten und nichtbehinderten Bewohnern erschwert werden. Der mit dem Ziel der Inklusion verbundene Wunsch nach einem gleichberechtigten nachbarschaftlichen Miteinander im Quartier, würde durch eine solche Regelung daher grundlegend konterkariert. **Der SoVD NRW lehnt daher eine Konzentrierung von barrierefreien Wohnungen auf ein Gebäude innerhalb einer Wohnanlage ab.**

Dagegen geht der Vorschlag aus §48 Abs. 2 Satz 4 wonach es ermöglicht werden soll, barrierefrei zu errichtende Wohnungen auf mehreren Geschossen anzuordnen, in die richtige Richtung. Eine solche Regelung ermöglicht eine flexiblere Bauweise und unterstützt eine gewünschte inklusive Verteilung von Bewohnern mit und ohne Behinderung. **Der SoVD begrüßt** daher die Regelung in § 48 Abs. 2 Satz 4.

¹⁸ Vgl. Art. 2 der Behindertenrechtskonvention.

¹⁹ Ab der 20. Wohnung bliebe es bei zwei Rollstuhlwohnungen, auch wenn die Zahl der Wohnungen diese Grenze stark überschreitet.

²⁰ Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, § 51 Abs. 1 Satz 1.

²¹ Begründung Referentenentwurf BauO NRW S.65.

Die Neuregelungen zu barrierefreien **Abstellräumen** (§ 48 Abs. 5) und **Stellplätzen** (Abs. 8) sind sachgerecht und werden begrüßt.

In konzeptionell nachbarschaftlich ausgerichteten Wohn- und Wohnanlagenprojekten finden sich teils **Gemeinschaftsräume**, die für Treffen oder Veranstaltungen der BewohnerInnen zur Verfügung stehen. Daher wird angeregt, in § 48 eine Bestimmung zur barrierefreien Zugänglichkeit solcher Gemeinschaftsräume zu ergänzen.

Barrierefreie, **bodengleiche Duschen** sind in öffentlichen und gewerblich genutzten Räumen längst selbstverständlich. In Sanitärräumen von Hotels, Sportstätten, Krankenhäusern oder Heimen sind sie Standard. Auch Menschen ohne Behinderung schätzen den erhöhten Komfort in ihrer Wohnung. Das Vorhandensein einer bodengleichen Dusche ist oft eine wichtige Voraussetzung für die Tauglichkeit der Wohnung zur häuslichen Pflege. Jedoch ist die nachträgliche Schaffung einer bodengleichen Dusche meist mit hohen Kosten und nicht selten auch mit einem Eingriff in die darunter liegende Etage verbunden. In Mietwohnungen ist außerdem die (teils nicht erreichbare) Zustimmung des Vermieters erforderlich. Im Interesse eines zukunftsfähigen Wohnungsbaus, der leichter an wechselnde Bedürfnisse anpassbar ist, halten wir es daher für geboten, künftig die **bodengleiche Dusche als Standard** vorzusehen (§ 49 Abs. 1).

Der Referentenentwurf sieht vor, dass **Abweichungen von im Entwurf vorgesehenen Regelungen** bei der Änderung oder Nutzungsänderung von Gebäuden nach § 48 Abs. 2 Satz 5 zugelassen werden können, soweit diese Regelungen nur mit **unverhältnismäßigem Mehraufwand** umgesetzt werden können. Diese Ausnahmeregelung ist beschränkt auf bestandsgeschützte Gebäude, die geändert oder einer anderweitigen Nutzung zugeführt werden sollen. Es ist zwar zu begrüßen, dass die vorgesehene Ausnahmeregelung nicht für den Neubau sondern nur für den Bestand gelten soll. Die bezüglich der möglichen Abweichungen im Entwurf der Landesbauordnung sowie in ihrer Begründung getätigten Aussagen sind allerdings dazu angetan, Kritik an der hier geplanten Verfahrensweise zu äußern. So soll bei der Zulassung von Abweichungen der Bauaufsichtsbehörde ein Ermessensspielraum eingeräumt werden. Sie soll die Möglichkeit haben, in den Fällen, in denen völlige Barrierefreiheit nicht verhältnismäßig wäre, von den Bauherrn weniger belastende Anpassungen der baulichen Anlage zu fordern. In der nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erlassenden Verwaltungsvorschrift sollen dazu „Hinweise zu den Abweichungsmöglichkeiten“²² gegeben werden. Der Begriff des unverhältnismäßigen Mehraufwands

²² Begründung Referentenentwurf BauO NRW S.65.

wurde in der Vergangenheit als Einfallstor benutzt, um die, auch in der Begründung des vorliegenden Referentenentwurfs, zu Recht beklagten Vollzugsdefizite bei der Schaffung barrierefreier Wohnungen zu begründen. Dass nunmehr trotzdem vorerst keine genaue Definition des unverhältnismäßigen Mehraufwands erfolgt, sondern lediglich „Hinweise zu den Abweichungsmöglichkeiten“ gegeben werden sollen, wird vom SoVD NRW **kritisch betrachtet**.

Der SoVD NRW fordert daher, dass Abweichungen von im Entwurf vorgesehenen Regelungen nur in sehr engen Grenzen erlaubt werden und die Definition der erlaubten Abweichungen auf gesetzlicher bzw. untergesetzlicher Ebene klar und unmissverständlich erfolgt.

2. Anmerkungen zu § 33 des Referentenentwurfes

Auch die vorliegende novellierte Fassung der BauO NRW sieht **keine Verbesserung in der Rettungsversorgung von behinderten Menschen im Brandfall** vor. Das in § 33 Abs. 2 vorgelegte Rettungskonzept hält vielmehr am Status Quo fest, wonach behinderte Menschen im Ernstfall auf eine Rettung durch Rettungsdienste auf dem 2. Rettungsweg angewiesen sind.

In der Fachwelt wird seit längerem die Möglichkeit diskutiert Standardaufzüge technisch so auszurüsten, dass sie als erster, schnellerer Rettungsweg genehmigungsfähig werden. Auch halten schon heute öffentliche Träger, z.B. der LVR, in seinen mehrgeschossigen Gebäuden Evakuierungsstühle vor, um so den ersten Rettungsweg für behinderte Menschen zu gewährleisten. **Der SoVD NRW regt daher an**, alternative, barrierefreie Rettungskonzepte für den ersten Rettungsweg an geeigneter Stelle zu verankern.

3. Zu § 10 Anlagen der Außenwerbung und Warenautomaten

§ 10 Abs. 2 Satz 2 sollte dahingehend ergänzt werden, dass eine „Verunstaltung“ auch dann vorliegt, wenn die Barrierefreiheit beeinträchtigt wird. Dies wäre bspw. dann der Fall, wenn eine Werbetafel oder ein Automat blinden Menschen, die sich an einem im Boden eingelassenen Leitstreifen orientieren, den Weg verstellt.

4. Zu § 11 Baustellen

§ 11 Abs. 1 sieht vor, dass Baustellen so einzurichten sind, dass Gefahren oder vermeidbare Belästigungen nicht entstehen. Angesichts alltäglicher Probleme vieler Menschen mit Sinnes-

oder Mobilitätsbehinderungen bei der gefahrlosen Umgehung von Baustellen sollten klarstellend auch Gefahren für diesen Personenkreis sowie vermeidbare Beeinträchtigungen der Barrierefreiheit ausdrücklich ausgeschlossen werden.

5. Treppenlifte und Aufzüge

Die vorgesehenen Neuregelungen zum nachträglichen Einbau von Treppenliften in § 34 Abs. 5 Satz 2 sowie zu Aufzügen in § 37 Abs. 6 und 7 sind sachgerecht und werden ausdrücklich begrüßt. **Allerdings fordert der SoVD NRW in § 37 eine Ergänzung dahingehend, dass Aufzüge in Gebäuden mit Barrierefreiheitsauflagen auch für sinnesbehinderte Menschen selbständig nutzbar sein müssen („2-Sinne-Prinzip“).**

6. Begriffe

Mit dem neuen **§ 2 Abs. 11** soll die Barrierefreiheitsdefinition aus § 4 BGG NRW für das Bauordnungsrecht umgesetzt werden.²³ Hierbei sollte jedoch abgebildet werden, dass Barrierefreiheit sich auf **alle Menschen** bezieht (§ 4 Satz 1 BGG NRW). Die Entwurfsfassung von § 2 Abs. 11 definiert dagegen Barrierefreiheit erneut grundsätzlich als „Sondermaßnahme“ für behinderte und anderweitig eingeschränkte Menschen. Auch mit Blick auf das Leitbild des „universellen Designs“ (BRK) sollte dies vermieden werden.

Darüber hinaus kann die Erläuterung der „zweckentsprechenden Nutzung“ in der Begründung der Norm, wonach bestimmte Räume (z. B. Heizungskeller, Technikräume), die nur von bestimmten Personen (z. B. Hausmeister, Wartungspersonal) aufgesucht werden sollen, nicht barrierefrei sein müssen, nicht uneingeschränkt gelten. In Wohngebäuden müssen Heizungskeller auch für Bewohner zugänglich sein, um eine etwaige Störungsanzeige an der Heizungsanlage oder einer anderen dort untergebrachten Anlage ablesen und leichte Störungen (z. B. Wasser nachfüllen) ggf. selbst beheben zu können. Wenn - wie beabsichtigt - künftig die Möglichkeit eröffnet wird, bei größeren Wohnanlagen die geforderten barrierefreien Wohnungen in einem Gebäude zu bündeln (barrierefreies Wohngebäude), wäre jedenfalls auch ein barrierefreier Zugang zum Heizungskeller erforderlich, um die Nutzung „in der allgemein üblichen Weise und grundsätzlich ohne fremde Hilfe“ zu gewährleisten.

²³ Vgl. Allgemeiner Teil der Begründung, S. 11.

In § 37 Abs. 5 findet sich weiterhin der Begriff „**Behindertenaufzüge**“, der diese als Sondereinrichtung für behinderte Menschen definiert. Wenngleich der Begriff auch von den Aufzugsherstellern verwendet wird, sollte er in der Rechtssprache dennoch durch einen anderen, technischen Begriff ersetzt werden (z. B. Rollstuhlaufzug).

7. Verordnungsermächtigungen nach § 86

Angesichts des erheblichen Umfangs und der Bedeutsamkeit der durch Rechtsverordnung zu regelnden Gegenstände, die einen Großteil der bauordnungsrechtlichen Praxis ausgestalten, empfiehlt der SoVD NRW aus grundsätzlichen Erwägungen, die Verordnungsermächtigungen an das **Einvernehmen des zuständigen Fachausschusses des Landtags** zu binden.