

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung (BauO NRW)**

Die Agentur Barrierefrei NRW wurde aufgefordert, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Bauordnung NRW abzugeben und an der öffentlichen Anhörung des Ausschusses Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 25. Oktober 2016 teilzunehmen. Als Kompetenzzentrum für Fragen zur Barrierefreiheit konzentrieren wir uns bei unserer Stellungnahme auf die Fragen, die sich mit dem Thema "Barrierefreiheit" befassen.

### **Gesetzliche Vorgaben des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**

1. Artikel 9 der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) fordert die Barrierefreiheit unter anderem für bauliche Anlagen. Das Land NRW hat sich dieser Umsetzung verpflichtet und dies in einem Aktionsplan operationalisiert. Dies wird in der Begründung zur Änderung der Bauordnung gewürdigt und aufgegriffen.
2. Der Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen hat in seiner 11. Sitzung (31. März - 11. April 2014) zum Thema Barrierefreiheit (Accessibility) in der Auslegung des Artikel 9 nochmals klarstellend eine sehr eindeutige Richtung vorgegeben, dass Barrierefreiheit im öffentlichen Raum ohne Bedingung umzusetzen ist,
  - bei neu zu erstellenden Gebäuden sofort,
  - bei existierenden in einem systematischen schrittweisen Prozess.

Dies gilt unabhängig von den Besitzverhältnissen (öffentlich oder privat).

### **Kommentar zum Text des Gesetzentwurfs**

Im Folgenden werden diejenigen Paragraphen des Gesetzentwurfs kommentiert, die sich auf das Thema Barrierefreiheit beziehen:

#### **§ 2 Begriffe (11)<sup>1</sup>**

Wir begrüßen die Aufnahme einer Definition für Barrierefreiheit zur Begriffsklärung an dieser

---

<sup>1</sup> Gesetzesentwurf zur Bauordnung: § 2 Begriffe (11) „Barrierefrei sind bauliche Anlagen, soweit sie für alle Menschen ihrem Zweck entsprechend in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.“

Stelle. Die Definition entspricht dem § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes NRW (BGG NRW)<sup>2</sup>. Damit ist eine eindeutige und umfassende Definitionsgrundlage für den Begriff „barrierefrei“ geschaffen worden, auf die die anderen Paragraphen zur Barrierefreiheit Bezug nehmen.

### § 3 Allgemeine Anforderungen (3)

Wir begrüßen die geplante Einführung von Technischen Baubestimmungen für Barrierefreiheit.<sup>3</sup> Wir plädieren dafür, dass die DIN 18040 bauaufsichtlich als Technische Baubestimmung eingeführt wird, wie dieses bereits in allen anderen Bundesländern geschehen ist.<sup>4</sup>

Insbesondere die folgenden DIN-Normen sollen als Technische Baubestimmungen eingeführt werden, und zwar im vollen Umfang:

- **DIN 18040-1:** Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude
- **DIN 18040-2:** Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Teil 2: Wohnungen
- **DIN 18040-3:** Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen – Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum

---

<sup>2</sup> BGG NRW §4, Abs. 1: „Barrierefreiheit ist die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der gestalteten Lebensbereiche für alle Menschen. Der Zugang und die Nutzung müssen für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein; hierbei ist die Nutzung persönlicher Hilfsmittel zulässig.“

<sup>3</sup> Zur Einführung von Technischen Baubestimmungen für Barrierefreiheit heißt es in der Begründung (Gesetzentwurf Begründung, B 3., Seite 88): „Die vorhandenen Versäumnisse bei der Errichtung barrierefreier öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen beruhen im Wesentlichen darauf, dass die gesetzlichen Anforderungen bei der Ausführung der Bauvorhaben nicht beachtet wurden. Es muss daher für die Zukunft dafür gesorgt werden, dass den am Bau Beteiligten die Pflichten zur Barrierefreiheit in vollem Umfang bekannt sind. Aus diesem Grund sollen die technischen Regeln für die Barrierefreiheit Eingang in Technische Baubestimmungen finden und damit zum Prüfgegenstand der Bauaufsichtsbehörden im Baugenehmigungsverfahren werden.“ Siehe auch Begründung zum Gesetzentwurf Nr. 54 zu §54 (S. 126): „Bis zum Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung werden Technische Baubestimmungen bekannt gemacht, die verbindlich regeln, wie die Anforderungen an die Barrierefreiheit umzusetzen sind.“

<sup>4</sup> Quelle: <http://www.barriere-frei-planen.de/barrierefrei/18040-etb/>, letzter Zugriff am 22.09.2016

## § 48 Wohnungen (2)

Wir halten eine Quote für Wohnungen, die uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sind (R-Standard nach DIN 18040-2), für wichtig, um sicherzustellen, dass auch für Menschen im Rollstuhl das Wahlrecht in Bezug auf Wohnort und -form in die Realität umgesetzt wird. Denn „das in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerte Recht auf freie Wahl des Wohnortes und der Lebensform muss für alle Menschen mit Behinderung gelten, unabhängig vom Alter und Hilfebedarf.“<sup>5</sup> In Nordrhein-Westfalen leben ca. 350.000 Rollstuhlfahrer.<sup>6</sup> Da es bisher keine Verpflichtung zur Schaffung von R-Wohnungen gab, besteht hier ein Nachholbedarf, insbesondere bei bezahlbarem Wohnraum. Das bestätigen auch die Aussagen vieler Betroffener, die heute in Wohnungen leben müssen, die nicht für sie geeignet sind.

Die Diskussion über die Kosten für R-Wohnungen führt aus unserer Sicht am Ziel vorbei, Menschen im Rollstuhl mit geeignetem Wohnraum zu versorgen, denn die Mehrkosten für eine R-Wohnung sind im Verhältnis zu den Gesamtbaukosten bei einem Wohngebäude mit mehreren Wohnungen gering. Beispielsweise liegen bei einem Wohngebäude mit zwölf Wohnungen die Mehrkosten für die erforderliche zusätzliche Wohnfläche von ca. 5 m<sup>2</sup> für die eine vorgesehene R-Wohnung bei weniger als 0,5% der Gesamtgebäudekosten<sup>7</sup>. Bei größe-

---

<sup>5</sup> Gesetzentwurf Begründung, A. Nr. 2, Seite 84

<sup>6</sup> Bericht der Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen, 16. Legislaturperiode, Tabelle 4-3, Seite 104.

<sup>7</sup> Wir beziehen uns in den Kostenangaben auf das von VdW Rheinland Westfalen und Architektenkammer NRW in Auftrag gegebene Gutachten „Optimierung und Kosten rollstuhlgerechter Wohnungen nach dem Referentenentwurf zur Novelle der BauO NRW“ aus dem Jahr 2015. Wie das Gutachten zeigt, können die rollstuhlgerechten Wohnungen nach DIN 18040-2 (R-Wohnungen) in den Wohnflächenobergrenzen der Wohnraumförderungsbestimmungen (WFB NRW Anlage 1 Nr. 1.4.1) in der mittleren Stufe zwei realisiert werden. Die in den WFB speziell für Rollstuhlnutzer vorgesehene Wohnflächenobergrenze Stufe drei wird nicht ausgenutzt. Die mittlere Stufe liegt bei einer 3-Zimmer-Wohnung (Wohnfläche 82 m<sup>2</sup>) um 5 m<sup>2</sup> über der Wohnflächenobergrenze Stufe eins (Wohnfläche 77 m<sup>2</sup>). Die zusätzliche Wohnfläche für eine rollstuhlgerechte 3-Zimmer-Wohnung im Verhältnis zu einer barrierefreien 3-Zimmer-Wohnung beträgt demnach 5 m<sup>2</sup>.

Diese 5 m<sup>2</sup> Mehrfläche wirken sich unmittelbar auf die Baukosten aus. Nimmt man den von den Gutachtern 3 angegebenen Quadratmeterpreis von 1.250 €/m<sup>2</sup> (niedriger Standard) bzw. 1.550 €/m<sup>2</sup> (mittlerer Standard), liegen die Mehrkosten für eine rollstuhlgerechte Wohnung verursacht durch die größere Wohnfläche bei 6.250 € (niedriger Standard) bis 7.750 € (mittlerer Standard). Laut Gutachter 3 betragen die Gesamtgebäudekosten für ein viergeschossiges Gebäude mit zwölf Wohnungen abhängig vom Standard 1.319.705 € (niedriger Standard) bis 1.603.955 € (mittlerer Standard). Die Mehrkosten für eine rollstuhlgerechte Wohnung betragen in diesem Fall unter 0,5% der Gesamtgebäudekosten.

ren Wohngebäuden sind die Mehrkosten sogar noch geringer, da sich das Verhältnis zwischen den R-Wohnungen und den anderen Wohnungen verringert, je größer die Gesamtanzahl der Wohnungen ist.

In § 48 werden nicht nur R-Wohnungen gefordert, sondern auch weitere, als „barrierefrei“ bezeichnete Wohnungen. Diese Verwendung des Begriffes der Barrierefreiheit für Wohnungen, die nicht uneingeschränkt für Rollstuhlfahrer geeignet sind, widerspricht der Definition des Begriffes „barrierefrei“ nach § 2 Nr. 11 des Gesetzesentwurfes, wonach Barrierefreiheit die Nutzbarkeit für alle Menschen mit Behinderung bedeutet. Eine Wohnung sollte daher nicht als barrierefrei bezeichnet werden, wenn sie für einen Rollstuhlfahrer nicht uneingeschränkt nutzbar ist.

Diese als „barrierefrei“ bezeichneten Wohnungen dürfen also nicht verwechselt werden mit den oben genannten R-Wohnungen, die uneingeschränkt für Rollstuhlfahrer nutzbar sind und entsprechend mit einem anderen Standard und insbesondere größeren Bewegungsflächen ausgestattet sind.

Nach Angaben der Bundesregierung fehlen in NRW schätzungsweise 250.000 sogenannte „barrierefreie“ Wohnungen für mobilitätseingeschränkte Seniorinnen und Senioren.<sup>8</sup> Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung besteht ein steigender Bedarf an geeignetem Wohnraum, der die Bedürfnisse von Seniorinnen und Senioren erfüllt.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir auch die Verpflichtung nach § 37 Absatz 7 Satz 1, wonach in Gebäuden mit mehr als drei Geschossen barrierefreie Aufzüge gebaut werden müssen. Allerdings können die durch diese Verpflichtung entstehenden Kosten für Aufzüge nicht als Mehrkosten für Barrierefreiheit gewertet werden, denn Aufzüge dienen allen Bewohnern. Das Vorhandensein eines Aufzugs ist ein entscheidendes Kriterium für die Vermietung bzw. Vermarktung von Wohnungen. Aufzüge gehören heute zum guten Standard im viergeschossigen Wohnungsneubau.

### **§ 53 Sonderbauten (19)<sup>9</sup>**

Auf den Inhalt des geforderten Brandschutzkonzeptes bezogen sollte ergänzt werden: „unter Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern. Das Brandschutzkonzept muss geeignete Maßnahmen zur Evakuie-

---

<sup>8</sup> KdA Wohnatlas, Rahmenbedingungen der Bundesländer beim Wohnen im Alter (2014), Teil 1: Bestandsanalyse und Praxisbeispiele Seite 23

<sup>9</sup> § 53 Sonderbauten (19): „die Pflicht, ein Brandschutzkonzept vorzulegen, und dessen Inhalt“

rung des oben genannten Personenkreises, insbesondere auch unter Berücksichtigung des „Zwei-Sinne-Prinzips“ enthalten.“

Das Brandschutzkonzept bedarf der besonderen Berücksichtigung der Alarmierung, Information und Rettung von Menschen mit Behinderung, alten Menschen und Personen mit kleinen Kindern. Es erscheint sinnvoll, dies in § 53 explizit zu benennen, denn in der Praxis wird dieser Aspekt in Brandschutzkonzepten häufig ausgelassen.

### **§ 54: Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen<sup>10</sup>**

In der Vergangenheit hat es immer wieder Diskussionen zwischen den am Bau Beteiligten darüber gegeben, welche Gebäude barrierefrei gestaltet werden müssen oder – in anderen Worten – welche Gebäude öffentlich zugänglich sind. Das folgende Zitat aus der Begründung zum Gesetzentwurf macht die aktuelle Problemlage deutlich: „Immer noch herrscht bei vielen am Bau Beteiligten – Bauherren, Planern – aber auch bei Bauaufsichtsbehörden die Auffassung vor, öffentlich zugänglich bauliche Anlagen seien im wesentlichen Behörden oder andere Gebäude, die von der öffentlichen Hand betrieben werden. Dies führt dazu, dass die Anforderungen an die Barrierefreiheit für Arztpraxen, Ladengeschäfte, Gaststätten und andere vergleichbar genutzte bauliche Anlagen nicht beachtet werden.“<sup>11</sup>

Der Gesetzentwurf enthält keine Liste der öffentlich zugänglichen Gebäude mehr, wie sie in der bisherigen Fassung noch vorhanden war (bisherige BauO § 55 (2)). Das könnte zu der Auffassung führen, betreffende Gebäude seien „aus der Bauordnung gestrichen worden“ und würden zukünftig nicht mehr unter das Gebot der Barrierefreiheit fallen. Um Missverständnisse zukünftig zu vermeiden ist eine nicht abschließende Liste der Gebäude sinnvoll, die barrierefrei zu gestalten sind, wie in der bisherigen Fassung der Bauordnung NRW.

---

<sup>10</sup> § 54 Barrierefreiheit öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen:

(1) Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, und bauliche Anlagen für alte Menschen, Personen mit Kleinkindern und für Menschen mit Behinderungen müssen im erforderlichen Umfang barrierefrei sein.

Öffentlich zugänglich sind bauliche Anlagen, wenn und soweit sie nach ihrem Zweck im Zeitraum ihrer Nutzung von im Vorhinein nicht bestimmbar Personen aufgesucht werden können. Wohngebäude sind nicht öffentlich zugänglich im Sinne dieser Vorschrift.

(2) Werden rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen nach Absatz 1 Satz 1 oder ihre Nutzung geändert, so kann eine Abweichung von den Anforderungen nach Absatz 1 Satz 1 zugelassen werden, wenn ihre Erfüllung einen unverhältnismäßigen Mehraufwand erforderte.

<sup>11</sup> Gesetzentwurf Begründung, A. Nr. 2, Seite 83

Auch die Definition des öffentlich zugänglichen Bereichs ist nicht eindeutig geklärt. In der Begründung heißt es: „Öffentlich zugängliche bauliche Anlagen müssen künftig insgesamt im erforderlichen Umfang barrierefrei ausgestaltet sein;“<sup>12</sup> Diese wichtige Aussage findet sich in dem vorliegenden Entwurf selbst nicht wieder. Die Definition von „öffentlich zugänglich“ bleibt auch trotz der Erläuterungen in den Sätzen 2 und 3 unklar. Es ist sinnvoll, die Definition, was öffentlich zugänglich ist, mit der Frage zu verknüpfen, ob mit der Einrichtung ein Angebot an die Öffentlichkeit verbunden ist und ob Menschen mit Behinderungen von vornherein von diesem Angebot ausgeschlossen werden.

Auch die Einführung des Begriffes „im erforderlichen Umfang“ im Zusammenhang mit der barrierefreien Gestaltung ist aus unserer Sicht problematisch und birgt ein hohes Risiko für Fehlinterpretationen. Diese Einschränkung des Umfangs der barrierefreien Gestaltung öffnet Interpretationsspielräume, die niemandem nutzen, weder den für die Planung Verantwortlichen, noch den Bauaufsichtsämtern oder den Bürgerinnen und Bürgern. „Im erforderlichen Umfang“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der auch in der Begründung nicht weiter erläutert wird, weil kein Vergleichsmaßstab genannt wird. Maßstab für den Umfang sollte vielmehr der §2 des Gesetzesentwurfs sein: „Barrierefrei sind bauliche Anlagen, soweit sie für alle Menschen ihrem Zweck entsprechend in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind.“

Wir schlagen daher vor, die vorliegende Einschränkung des Umfangs vorerst aus dem Gesetzentwurf zu streichen, bis der erforderliche Umfang geklärt wurde, und zwar unter Berücksichtigung des in der Begründung zum Gesetzesentwurf genannten Ziels, die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention<sup>13</sup> umzusetzen: „Artikel 9 dieses Übereinkommens verpflichtet die Unterzeichnerstaaten, das Erforderliche zu veranlassen, um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen. Ausdrücklich genannt wird die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren für Gebäude.“<sup>14</sup>

In § 54 (2) des Gesetzesentwurfs werden für bestehende Anlagen Ausnahmen von der Vorschrift zugelassen, „wenn ihre Erfüllung einen unverhältnismäßigen Mehraufwand erfor-

---

<sup>12</sup> Gesetzesentwurf Begründung, B. Nr. 3, Seite 87

<sup>13</sup> Die UN-Behindertenrechtskonvention fordert den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt sowie u.a. zu Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen (Art. 9 Abs. 1 Satz 1).

<sup>14</sup> Gesetzesentwurf Begründung, A. Nr. 2, Seite 84

derte.“<sup>15</sup> Diese Vorschrift entspricht nicht dem Kommentar zur UN-Behindertenrechtskonvention. Dort ist Barrierefreiheit im Bestand schrittweise, aber systematisch herzustellen.<sup>16</sup> Möglich ist gemäß UN-Behindertenrechtskonvention eine schrittweise Herstellung, aber keine generelle Freistellung. Auch berücksichtigt der Gesetzentwurf nur den Aufwand und die Kosten für den Bauherren und nicht den Nutzen, den die Bürgerinnen und Bürger von einer barrierefreien Einrichtung haben. Hier wäre eine Abwägung des Aufwands gegen den Nutzen für die Allgemeinheit in jedem individuellen Fall sinnvoll, auch unter Berücksichtigung der Funktion der Einrichtung und ihres Angebots an die Öffentlichkeit und eventuell vorhandener Alternativangebote.

Wir begrüßen ausdrücklich die Einführung eines Nachweises für Barrierefreiheit als Bauvorlage, wie in der Begründung angekündigt.<sup>17</sup> Dieser Nachweis der Barrierefreiheit muss als Bauvorlage in die Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) aufgenommen werden. Weiterhin sollte die Qualität des Nachweises für Barrierefreiheit definiert werden. In diesem Nachweis sollte eine textliche Beschreibung und eine grafische Darstellung der Maßnahmen die Grundlage für die Planung und Ausführung sein. Der Nachweis für Barrierefreiheit sollte den Maßstab für Barrierefreiheit bei den Anforderungen der DIN 18040-1 ansetzen.

Außerdem muss sichergestellt werden, dass die Überwachung der Umsetzung kontrolliert wird. Diese Überprüfung bezieht sich auch auf die Maßnahmen, die für Menschen mit Sinnesbehinderungen getroffen werden.

Letztendlich muss auch geklärt werden, wie Verstöße gegen diese Anforderungen der Bauordnung sanktioniert werden. Das Instrument der gerichtlichen Klage gegen einen Verstoß

---

<sup>15</sup> Gesetzentwurf § 54 (2): „Werden rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen nach Absatz 1 Satz 1 oder ihre Nutzung geändert, so kann eine Abweichung von den Anforderungen nach Absatz 1 Satz 1 zugelassen werden, wenn ihre Erfüllung einen unverhältnismäßigen Mehraufwand erforderte.“

<sup>16</sup> Der Ausschuss für die Rechte der Menschen mit Behinderungen der Vereinten Nationen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities) hat in seiner 11. Sitzung (31. März - 11. April 2014) zum Thema Barrierefreiheit (Accessibility) in der Auslegung des Artikel 9 nochmals klarstellend eine sehr eindeutige Richtung vorgegeben: „Barriers should be removed in a continuous and systematic way, gradually yet steadily.“

<sup>17</sup> Siehe Begründung zum Gesetzentwurf Nr. 54 zu §54 (S. 126): „Außerdem wird es zusätzliche Bauvorlagen geben, in denen die Barrierefreiheit umfassend dargestellt wird, so dass die Bauaufsichtsbehörden u.a. auch prüfen können, ob das so genannte „Zwei-Sinne-Prinzip“ bei der Planung beachtet wurde.“

gegen die Anforderungen an die Barrierefreiheit ist in der Vergangenheit nicht angewendet worden. Dieses aus Sicht der Betroffenen und im Sinne der Barrierefreiheit wünschenswerte Korrektiv wird in der Regel nicht angewendet, weil ein Verstoß sich in der Praxis nur mit großem Aufwand rückgängig machen lässt.

### **§ 75 Beteiligung der Angrenzer und der Öffentlichkeit (5)<sup>18</sup>**

Einer aktuellen Studie der Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe NRW (LAG SB NRW) zufolge verfügen nicht einmal die Hälfte der Kommunen über Behindertenbeauftragte oder eine örtliche Interessenvertretung der Menschen mit Behinderung. Solange das so ist, muss den anerkannten Behindertenverbänden die Gelegenheit gegeben werden, die Barrierefreiheit zu überprüfen.

Wetter/ Ruhr, den 27. September 2016

Verfasser:

Agentur Barrierefrei NRW  
Forschungsinstitut Technologie und Behinderung  
Grundschoütteler Straße 40  
58300 Wetter/ Ruhr  
02335 / 9681 – 59  
ab-nrw@ftb-esv.de  
www.ab-nrw.de

---

<sup>18</sup> § 75 Beteiligung der Angrenzer und der Öffentlichkeit (5): „Bei der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage nach § 54 Absatz 1 ist der oder dem zuständigen Behindertenbeauftragten oder der örtlichen Interessenvertretung der Menschen mit Behinderungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“