

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3561**

Alle Abg



Agentur Barrierefrei NRW
Grundsçötteler Str. 40
58300 Wetter/ Ruhr
Tel. 02335 – 96 81 25
E-Mail: ab-nrw@ftb-esv.de
Ansprechpartner: Dipl.-Ing. M. Philippi
Datum: 29.01.2021

Stellungnahme der Agentur Barrierefrei NRW zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Landesbauordnung 2018

Vorbemerkung

Die Agentur Barrierefrei NRW nimmt Stellung zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Landesbauordnung 2018 und erfüllt damit ihren im Behindertengleichstellungsgesetz NRW verankerten gesetzlichen Auftrag, die Träger öffentlicher Belange und die Verbände und Organisationen der Menschen mit Behinderungen in Fragen der Barrierefreiheit zu beraten. Diesem Auftrag entsprechend beschränkt sich die Stellungnahme auf die Änderungen der Bauordnung in Bezug auf die Regelungen zur Barrierefreiheit.

Zusammenfassung der Stellungnahme

Ein erklärtes Ziel der Bauordnungsnovelle 2018 war, gesetzliche Vorgaben in Bezug auf die Barrierefreiheit von Wohnungen und öffentlich zugänglichen Anlagen zu machen, um einem feststellbaren Umsetzungsdefizit entgegenzuwirken.

Mit der Bauordnung 2018 wurden Technische Baubestimmungen für die Barrierefreiheit von öffentlich zugänglichen Gebäuden und Wohngebäuden gesetzlich eingeführt. Somit besteht heute auch in Nordrhein-Westfalen als letztem Bundesland ein verbindlich geregelter Standard für Barrierefreiheit. Weiterhin wurde mit der Bauordnungsnovelle das Ziel verfolgt, angesichts des sich bereits heute abzeichnenden demografischen Wandels mehr barrierefreien Wohnraum für die immer größer werdende Anzahl an älteren Menschen zu schaffen.

Der nun vorliegende Änderungsentwurf weicht allerdings die gesetzlichen Vorgaben wieder auf, in dem Wohnungen nur noch „im erforderlichen Umfang“ barrierefrei sein müssen. Auch für öffentlich zugängliche Gebäude sind die Regelungen nicht zielgenau genug. Dieses Aufweichen des Barrierefreiheit-Standards widerspricht der ursprünglichen Zielsetzung der Bauordnungsnovelle 2018, Barrierefreiheit im öffentlichen Bereich (siehe auch Koalitionsvertrag 2017, Seite 105) und im Wohnungsbau zum Standard zu machen.

Denn unbestimmte Rechtsbegriffe wie die des „erforderlichen Umfangs“ führen im Ergebnis zu einer Aufweichung des Standards für Barrierefreiheit und zu Rechtsunsicherheit auf Seiten der Bauherrschaft, der Planenden und der Bauordnungsämter.

Die Agentur Barrierefrei NRW macht im Folgenden Vorschläge, wie die gesetzlichen Anforderungen unserer Meinung nach lauten sollten. Dabei werden die betreffenden Paragraphen des Gesetzentwurfes den Vorschlägen der Agentur gegenübergestellt.

Zu § 49 Abs. 1. Betrifft: Barrierefreie Wohnungen

Gesetzentwurf (Stand 04. Dez. 2020)

„In Gebäuden der Gebäudeklasse 3 bis 5 mit Wohnungen müssen die Wohnungen im erforderlichen Umfang barrierefrei sein. § 39 Absatz 4 bleibt unberührt.“

Vorschlag der Agentur Barrierefrei NRW

„Wohnungen und die dazugehörigen Erschließungsflächen, Gemeinschaftsflächen, Nebenflächen wie Abstellräume sowie PKW-Stellplätze in Gebäuden der Gebäudeklasse 3 bis 5 müssen barrierefrei auffindbar, zugänglich und nutzbar sein. § 39 Absatz 4 bleibt unberührt.“

Stellungnahme

Unser Vorschlag entspricht der Definition in § 2 Abs. 10 der Bauordnung, wonach bauliche Anlagen barrierefrei sind „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.“

Barrierefreiheit nach dieser Definition aus dem Behindertengleichstellungsgesetz ist ein Standard, der für alle Menschen gilt, insbesondere Menschen mit Behinderungen. Rein zahlenmäßig werden voraussichtlich vor allem ältere Menschen in den zukünftig entstehenden barrierefreien Wohnungen wohnen, und die Anzahl der älteren Menschen, unter ihnen viele Menschen mit Behinderungen, wird in den nächsten Jahren stark wachsen. Um den zukünftigen Generationen an älteren Menschen das Leben in der gewohnten Umgebung zu ermöglichen, muss heute ein verbindlicher Standard für barrierefreie Wohnungen definiert und umgesetzt werden.

Die beabsichtigte Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs „im erforderlichen Umfang“ führt nicht zu einer Klarstellung sondern einer Verwässerung des Standards der Barrierefreiheit. Bei den Verantwortlichen wird das in der praktischen Anwendung zu Rechtsunsicherheit führen. Auch ein Unterschreiten der gesetzlichen Regelungen im Wohnungsbau sowie

vermeidbare Auseinandersetzungen bis hin zum Rechtsstreit werden mit großer Wahrscheinlichkeit die Folge sein.

Bereits die Formulierung „barrierefrei und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar“ in der aktuell geltenden Bauordnung 2018 hat für Rechtsunsicherheit gesorgt. Der nun vorliegende Änderungsvorschlag sieht nun auch die „eingeschränkte Nutzbarkeit mit dem Rollstuhl“ nicht mehr vor. Es wird daran erinnert, dass eine „uneingeschränkte Nutzbarkeit mit dem Rollstuhl“ von Wohnungen bereits nach der aktuellen Bauordnung 2018 nicht vorgesehen ist. Dieser sogenannte R-Standard wird durch die aktuell geltenden Technischen Baubestimmungen bereits ausgeklammert.

Nordrhein-Westfalen beschreitet nun einen Sonderweg, wenn Wohnungen jetzt nur noch „im erforderlichen Umfang“ barrierefrei sein müssen. Der Begriff des „erforderlichen Umfangs“ für Wohnungen findet sich weder in der Musterbauordnung noch in einer der anderen Länderbauordnungen wieder. Das widerspricht der Zielsetzung, sich an der Musterbauordnung zu orientieren, um einen vergleichbaren Standard im Wohnungsbau in Deutschland zu schaffen.

Eine derartige gesetzliche Begrenzung des Umfangs für Barrierefreiheit von Wohnungen ist nicht zielführend. Hier sei darauf hingewiesen, dass die bestehenden Regelungen der Bauordnung den Umfang der Barrierefreiheit bereits begrenzen. Die Erschließung der Wohnungen über Aufzüge ist an anderer Stelle geregelt. Hierzu verweist der Gesetzentwurf dementsprechend auf § 39 Abs. 4 („Gebäude mit mehr als drei oberirdischen Geschossen müssen Aufzüge in ausreichender Zahl haben.“). Eine barrierefreie Erschließung von barrierefreien Wohnungen in Gebäuden mit maximal drei Geschossen wird demnach nicht gefordert.

Wir möchten in diesem Zusammenhang keine erneute Diskussion darüber führen, ob es Sinn macht, dass Gebäude mit maximal drei Geschossen keinen Aufzug haben müssen und die barrierefreien Wohnungen in diesen Gebäuden demzufolge nicht barrierefrei erreichbar sind. Wir möchten unseren Fokus auf die Tatsache setzen, dass in Folge dieser Regelung (und einer weiteren Ausnahme in den Technischen Baubestimmungen, siehe weiter unten) aktuell barrierefreie Wohnungen legal gebaut werden, die noch nicht einmal im Erdgeschoss stufenlos erreichbar sind. Im Erdgeschoss wäre eine barrierefreie Erschließung zwingend geboten, da sie bei guter Planung ohne zusätzlichen Aufwand herstellbar wäre.

Andere Bundesländer fordern in ihren Bauordnungen, die barrierefreie Erreichbarkeit zumindest in einem Geschoss herzustellen (vergleiche § 50 der Musterbauordnung, letzte Änderung 27.09.2019: „In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein;“). Diese Bestimmung gab es im Übrigen auch in der Bauordnung Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 2000, die bis zum Jahr 2018 galt.

Die aktuelle Regelung stellt in diesem Punkt eine Verschlechterung gegenüber der Bauordnung von 2000 dar und widerspricht der Zielsetzung der Landesregierung, Barrierefreiheit im Wohnungsbau zum Standard zu machen. Wir sehen hier eine Regelungslücke und dringenden Änderungsbedarf.

Für die baulichen Anforderungen an die Barrierefreiheit von Wohnungen ist die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen Nordrhein-Westfalen in der aktuellen Fassung vom September 2020 zwingend zu beachten. Da der Standard von barrierefreien Wohnungen hier verbindlich geregelt wird, besteht unserer Meinung nach keine Notwendigkeit, die Barrierefreiheit von Wohnungen über die Technischen Baubestimmungen hinaus noch zusätzlich durch eine gesetzliche Regelung der Bauordnung einzuschränken.

Zu den Technische Baubestimmungen zur Barrierefreiheit von Wohnungen

Zu den aktuell geltenden Technischen Baubestimmungen muss kritisch angemerkt werden, dass diese wesentliche Anforderungen der DIN 18040-2 ausklammern, darunter alle Anforderungen für Rollstuhlnutzende. Außerdem ist eine stufenlose und schwellenfreie Erreichbarkeit von barrierefreien Wohnungen in Gebäuden ohne Aufzug nach den Technischen Baubestimmungen nicht erforderlich (siehe VV TB, Sept. 2020, Anlage A 4.2/3, Zu DIN 18040-2, Nr. 1 b). Bei Wohnungen im Erdgeschoss wäre die stufenlose Erreichbarkeit durch gute Planung ohne zusätzlichen Aufwand möglich.

Unserer Meinung nach besteht weiterer Nachbesserungsbedarf beispielsweise im Hinblick auf die Barrierefreiheit von Erschließungsbereichen und Treppen für Menschen mit Geh-, Seh- und Höreinschränkungen. Außerdem sollten die Fenster in Schlafräumen auch Menschen in sitzender Position einen Durchblick in die Umgebung ermöglichen. Diese hier genannten Anforderungen wären mit geringem Aufwand umsetzbar. Durch die aktuell geltenden Technischen Baubestimmungen entspricht die Barrierefreiheit im Wohnungsbau nicht der Definition von Barrierefreiheit nach § 2 Abs. 10 der Bauordnung.

Zu § 49 Abs. 2, Satz 1. Betrifft: Öffentlich zugängliche bauliche Anlagen

Gesetzentwurf (Stand 4. Dez. 2020)

„Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, müssen im erforderlichen Umfang barrierefrei sein.“

Vorschlag der Agentur Barrierefrei NRW:

„Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, müssen barrierefrei sein.“

Stellungnahme

Die Barrierefreiheit in öffentlich zugänglichen Gebäuden auf einen „erforderlichen Umfang“ zu begrenzen ist unserer Meinung nach nicht zielführend. Auf den unbestimmten Rechtsbegriff des „erforderlichen Umfangs“ sollte demzufolge verzichtet werden, ansonsten ist wie bei Wohngebäuden auch hier Rechtsunsicherheit zu erwarten.

Dieser Begriff des erforderlichen Umfangs bleibt unklar: Soll die Barrierefreiheit im Hinblick auf eine bestimmte Personengruppen oder auf einen räumlichen Geltungsbereich eingeschränkt werden?

Unserer Meinung nach darf sich eine Umfangsbegrenzung nicht auf Personengruppen mit bestimmten Behinderungen beziehen, denn die Definition für Barrierefreiheit nach § 2 Abs. 10 der Bauordnung gilt für alle Menschen, unabhängig ob mit oder ohne Behinderungen. Auch eine Begrenzung der Barrierefreiheit auf bestimmte räumliche Bereiche, beispielsweise die dem allgemeinen Besucher- und Benutzerverkehr dienenden Teile eines öffentlich zugänglichen Gebäudes, ist in der praktischen Umsetzung schwer möglich.

Viele Menschen mit Behinderungen arbeiten in Einrichtungen, die nach dem Bauordnungsrecht als öffentlich zugänglich gelten, beispielsweise in der öffentlichen Verwaltung, in Dienstleistungsunternehmen, Erziehungs- und Bildungseinrichtungen, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen sowie in Einrichtungen im Kultur- und Freizeitbereich.

In diesen Gebäuden entspricht eine Abgrenzung der dem Besucher- und Benutzerverkehr dienenden Teile von „reinen“ Mitarbeiterbereichen nicht der gelebten Praxis. Vielmehr kann in öffentlich zugänglichen Gebäuden von fließenden Übergängen ausgegangen werden. Reine Mitarbeiterbereiche dürften sich auf Funktionsflächen wie Küchen, Labore, Technik-, Werkstatt- oder Lagerräume und in bestimmten Gebäuden auf gesicherte Bereiche beschränken. Insofern halten wir eine weit gefasste Auslegung des öffentlich zugänglichen Bereiches für praxisgerecht.

Bei Neubauvorhaben sollte eine Abgrenzung von „reinen“ Mitarbeiterbereichen nicht dazu führen, dass Menschen mit Behinderungen in diesen Einrichtungen von ihrem Recht auf Arbeit ausgeschlossen werden, weil die neuen Gebäude erst noch an die Barrierefreiheit angepasst werden müssten. Diese nachträgliche Anpassung verursacht Kosten, die hätten vermieden werden können, wenn bei der Errichtung eines Gebäudes die Barrierefreiheit für das ganze Gebäude gegolten hätte und nicht nur für die dem Besucher- und Benutzerverkehr dienenden Teile.

Wie Studien belegen, verursacht die Berücksichtigung der Barrierefreiheit im Neubau nur sehr geringe Mehrkosten (siehe Kostenstudie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und

Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2015: "Wirtschaftliche Aspekte Barrierefreien Bauens bei öffentlichen Neubauten und Umbauten"). Hinzu kommt, dass die Nachrüstung von Gebäuden volkswirtschaftlich nicht sinnvoll ist angesichts einer wachsenden Anzahl an älteren Menschen, die immer länger arbeiten.

Der von uns vorgeschlagene Satz 1 stellt klar, dass bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, barrierefrei sein müssen. Die Begrenzung auf für den Besucher- und Benutzerverkehr bestimmte Teile ist vor dem Hintergrund der oben erwähnten Abgrenzungsprobleme nicht sinnvoll. Für eine Beschränkung der Barrierefreiheit sollten ergänzende Erläuterungen gegeben werden, in denen beispielhaft genannt wird, welche Teile eines Gebäudes nicht öffentlich zugänglich sein könnten, zum Beispiel Funktionsflächen wie Küchen, Labore, Technik-, Werkstatt- oder Lagerräume und gesicherte Bereiche.

Zu § 49 Abs. 2, Satz 3. Betrifft: Aufzählung von öffentlich zugänglichen Gebäuden

Gesetzentwurf (Stand 4. Dez. 2020)

„Dies gilt insbesondere für

- 1. Einrichtungen der Kultur und des Bildungswesens,*
- 2. Sport- und Freizeitstätten,*
- 3. Einrichtungen des Gesundheitswesens,*
- 4. Büro-, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude,*
- 5. Verkaufs-, Gast- und Beherbergungsstätten sowie*
- 6. Stellplätze, Garagen und Toilettenanlagen.“*

Stellungnahme

Eine beispielhafte Aufzählung öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen ist sinnvoll. Wir sehen die Liste mit 6 Punkten als einen Schritt in die richtige Richtung und empfehlen, eine solche Liste aufzunehmen und durch weitere Einrichtungsarten zu ergänzen:

Der erste Punkt sollte unserer Meinung nach noch um die „Einrichtungen des Erziehungswesens“ wie Kindertagesstätten ergänzt werden. Denn auch neue Tageseinrichtungen für Kinder sollten barrierefrei errichtet werden, um die Inklusion von Kindern mit und ohne Behinderung zu fördern. Das entspricht auch dem aktuellen Entwurf der Musterbauordnung, welcher grundsätzlich als Vorbild für die Länderbauordnungen gesehen wird.

Außerdem können die Bauordnungen der Bundesländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg als Vorbild dienen, welche weitere relevante Einrichtungen benennen, beispielsweise

- Schalter- und Abfertigungsräume der Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, der Post- und Telekommunikationsbetriebe sowie der Kreditinstitute,
- Notariate, Steuerberatungs- und Rechtsanwaltskanzleien und sonstige Nutzungseinheiten für freiberuflich Tätige und solche Gewerbetreibende, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben,
- Kirchen und andere Anlagen für den Gottesdienst,
- Spiel- und Erholungsanlagen, Schwimmbäder, Camping- und Zeltplätze,
- Jugend- und Freizeitstätten und sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche, Kinderheime,
- Kongress-, Messe- und Ausstellungsgelände und -gebäude,
- Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen und Sozialeinrichtungen,
- Arztpraxen, Praxen der Heilberufe und der Heilhilfsberufe und ähnliche Einrichtungen der Gesundheitspflege,
- Bildungs- und Ausbildungsstätten aller Art, wie Schulen, Hochschulen, Weiterbildungseinrichtungen, Volkshochschulen, Forschungsinstitute,
- Verkaufsstätten und Ladenpassagen.

Eine möglichst konkrete Nennung der baulichen Anlagen nach dem Vorbild dieser beiden Länderbauordnungen ist sinnvoll, denn bei der Anwendung der Rechtsvorschriften besteht auch in Bezug auf die betroffenen Einrichtungsarten derzeit Unsicherheit. Das zeigen zahlreiche Anfragen, die zu diesem Thema an die Agentur Barrierefrei NRW gerichtet werden.