

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/46**

A02

**Stellungnahme zum
Gesetz zur Änderung der Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
(Landesbauordnung - BauO NRW)
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/493
in Verbindung mit
Vernunft statt Vergangenheit: Finger weg von der neuen Landesbauordnung
Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 17/512
Anhörung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
am 10. November 2017**

Düsseldorf, 30.10.2017

Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.

Fürstenwall 132

40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 38412 – 41

Telefax: 0211 38412 – 66

Kontakt: sozialpolitik.nrw@vdk.de

I. Barrierefreies Bauen umsetzen statt aussetzen

Der Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V. (VdK NRW) lehnt die Verschiebung des Inkrafttretens der novellierten Landesbauordnung und eine erneute Überprüfung der Regelungen entschieden ab. Für die Betroffenen bedeutet das Moratorium ein weiteres verlorenes Jahr, in dem keine neuen barrierefreien Wohnungen entstehen. Für Bauherren wird die ohnehin bestehende Unsicherheit, welche Regeln zu beachten sind, noch verstärkt.

Aus unserer Sicht ist das mit der erneuten Überprüfung der Bauordnung verbundene erklärte Ziel, "das Bauen durch Entbürokratisierung, Vermeidung von Baukostensteigerungen und Digitalisierung zu beschleunigen und zu fördern," zumindest in Bezug auf Barrierefreiheit verfehlt. Zur Umsetzung des bestehenden Vollzugsdefizits beim barrierefreien Bauen müssen die notwendigen Verwaltungsstrukturen vielmehr auf- und ausgebaut werden, statt diese weiter zu schwächen.

Auch die im Rahmen der Novellierung der Bauordnung vorgetragene Behauptung, dass barrierefreies Bauen erheblich teurer sei als die konventionelle Bauweise, ist zwischenzeitlich durch mehrere Gutachten widerlegt worden. Dasselbe gilt für die Behauptung, dass Wohnungen mit R-Standard nur im Dachgeschoss errichtet werden könnten, weil bei unterschiedlichen Grundrissen keine Stapelbarkeit gegeben sei.

Die genannten Ziele und die Erfahrungen aus den langjährigen Verhandlungen zur Änderung der Landesbauordnung lassen uns befürchten, dass die deutlich besseren gesetzlichen Vorgaben zum barrierefreien Wohnungsbau wieder rückgängig gemacht werden sollen.

Alle Änderungen von bestehenden Regeln müssen den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) entsprechen und in Bezug auf Teilhabe und Barrierefreiheit zu mindestens gleichwertigen Ergebnissen führen. Abstriche beim barrierefreien Bauen würde alle Anstrengungen der Landesregierung im Bereich Teilhabe-, Senioren-, Pflege- und Familienpolitik allerdings ebenso konterkarieren wie das Ziel, die Infrastruktur an den demografischen Wandel anzupassen.

1. Verbesserungen der 2016 novellierten Bauordnung

Die im Jahr 2016 novellierte Bauordnung enthält deutliche Verbesserungen im Bereich des barrierefreien Wohnungsbaus wie

- die an der UN-BRK orientierte Definition von Barrierefreiheit,
- die Aufzugspflicht ab vier Geschossen,
- die Verpflichtung zur Barrierefreiheit für alle Wohnungen in Häusern mit Aufzug sowie
- die verbindliche Quote für rollstuhlgerechte Wohnungen

Diese Regelungen dürfen aus Sicht des Sozialverbandes VdK NRW nicht zurückgenommen oder abgeschwächt werden.

Für die auf Barrierefreiheit angewiesenen Menschen bedeutet das Moratorium - angesichts des bereits jetzt bestehenden Mangels an barrierefreiem Wohnraum und des Umsetzungsdefizits der bestehenden Regelungen zum barrierefreien Bauen - ein weiteres verlorenes Jahr. Für die Planer und Investoren wird die bestehende Planungsunsicherheit verfestigt.

Der Gesetzgeber hatte im Entwurf zur Änderung der Landesbauordnung 2016 ausführlich dargestellt, dass es bei der Errichtung barrierefreier öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen - "erhebliche Versäumnisse" gebe, die im Wesentlichen darauf zurückzuführen seien, dass "die geltenden gesetzlichen Anforderungen bei der Ausführung der Bauvorhaben nicht beachtet" wurden. In Bezug auf Wohnungen wurde erklärt, dass "die Errichtung barrierefreier Wohnungen (...) vernachlässigt worden sei" und "zukünftig mit größerem Nachdruck überwacht" werden soll. Diesen Befund der Vorgängerregierung können wir nur bestätigen.

Die (Neu-)Regelungen zur Barrierefreiheit müssen daher zügig und konsequent vorangetrieben werden, statt durch die Aussetzung für weitere Unsicherheit zu sorgen.

2. Rechtliche Verpflichtung zur Umsetzung barrierefreier Infrastruktur

Im März 2009 hat Deutschland die UN-BRK ratifiziert, die damit deutsches Recht wurde. Artikel 19 der UN-BRK verpflichtet den Staat, wirksame und geeignete Maßnahmen zu treffen, "damit Menschen mit Behinderungen **gleichberechtigt mit anderen Menschen die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben**". Voraussetzung für das Wahlrecht ist, dass insbesondere in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt **zusätzliche rollstuhlgerechte Wohnungen** geschaffen werden. Angebot und Nachfrage regeln sich in diesem Bereich erfahrungsgemäß nicht von selbst, sondern müssen durch gesetzgeberische und weitere flankierende Maßnahmen gesteuert und koordiniert werden.

Bereits an dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass sich auch der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen in seinen "Abschließenden Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands" vom 17.04.2015 besorgt über die unzulängliche Umsetzung der Vorschriften zur Zugänglichkeit geäußert hat. Der Ausschuss empfiehlt 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 (...) auszuweiten" (siehe Seiten 4 und 5 des Berichtes, Vereinte Nationen CRPD/C/DEU/CO/1 in der von der Monitoring-Stelle zur UN-BRK beauftragten und geprüften Übersetzung).

3. Nachholbedarf beim barrierefreien Bauen

Nordrhein-Westfalen hat im Bereich des barrierefreien Bauens erheblichen Nachholbedarf. Nur beim Neubau lässt sich Barrierefreiheit tatsächlich ohne große zusätzliche Kosten herstellen. Laut Studien entstehen Mehrkosten in Höhe von 0,5 bis 1 Prozent der Gesamtkosten. Mit den geänderten Vorgaben für den barrierefreien Wohnungsbau besteht künftig die Möglichkeit, die wohnungsbaupolitischen Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte zu korrigieren, um unsere Gesellschaft demografiefest zu machen. Die durch barrierefreies

Bauen tatsächlich entstehenden Mehrkosten können bei kluger Planung anderweitig eingespart werden. Darüberhinaus gewinnt die Bausubstanz ganz erheblich an Mehrwert und Attraktivität, wie nachfolgend begründet.

4. Tatsächliche Kosten für barrierefreies Bauen

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens war insbesondere über die **vermeintlich hohen Mehrkosten** des barrierefreien Bauens gestritten worden. Mittlerweile belegen mehrere Studien, dass **Mehrkosten im Vergleich zu den gesamten Baukosten mit 0,5 bis 1 Prozent sehr geringfügig** sind (siehe dazu auch die Ausführungen unter 6).

Darüberhinaus muss bei einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von Wohngebäuden von 80 Jahren auch der langfristige Vorteil einer barrierefreien Konzeption bei der Gebäude- bzw. Wohnraumbewirtschaftung berücksichtigt werden und nicht nur die Rendite in den ersten zehn (oder 20) Jahren der Nutzungsdauer einer Immobilie. Wenn die Regeln der Barrierefreiheit von vornherein bei der Planung und Umsetzung berücksichtigt werden, können nachträglich kostenträchtige Um- und Erweiterungsmaßnahmen, wie sie durch die vorhandene Bausubstanz immer wieder erforderlich sind, künftig unterbleiben.

Im übrigen zahlt sich Barrierefreiheit in einer alternden Gesellschaft aus - und nutzt gleichzeitig Familien mit Kindern. Letztlich steigern verfügbare barrierefreie Wohnungen auch die Attraktivität des Standortes.

5. Bedarf an rollstuhlgerechten Wohnungen

Die Quote für Wohnungen, die uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sind (**R-Quote**), wie sie in den Verhandlungen zwischen den Verbänden und der Bauverwaltung als Kompromiss erreicht und vom Gesetzgeber beschlossen wurde, muss erhalten bleiben und sollte bei Bedarf

erweitert werden. In Nordrhein-Westfalen leben ca. 350.000 Rollstuhlfahrer¹ in unterschiedlichen Wohnformen. Durch die im Bundesteilhabegesetz vorgesehene Unabhängigkeit der Leistungserbringung von der Wohnform werden in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach mehr leistungsberechtigte Rollstuhlfahrer versuchen, eine Wohnung auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt zu finden. Schon heute berichten uns Mitglieder immer wieder, dass sie gerade in Ballungszentren Probleme haben, eine (bezahlbare) Wohnung zu finden, die tatsächlich barrierefrei und für sie nutzbar ist. Insofern besteht in Nordrhein-Westfalen aus unserer Sicht schon heute - und erst recht perspektivisch - ein großer Nachholbedarf in Bezug auf rollstuhlgerechte Wohnungen.

Der Nachholbedarf an rollstuhlgerechten Wohnungen kann nicht ausreichend im vorhandenen Bestand gedeckt werden, weil Umbaumaßnahmen entweder mit hohem finanziellen Aufwand verbunden oder erforderliche Grundrissänderungen unmöglich sind. Vor diesem Hintergrund muss der aktuelle und künftige Bedarf zumindest im Neubau berücksichtigt werden. Hierfür sind feste Quoten unerlässlich.

6. Kosten für rollstuhlgerechten Wohnungsbau

Die DIN 18040-2 (R) definiert als besondere Anforderungen an rollstuhlgerechte Wohnungen größere Bewegungsflächen z.B. im Flurbereich und im Bad, fordert einen Rollstuhlabstellplatz vor oder in der Wohnung und geht auf die Höhe von Bedienelementen wie Lichtschalter, Fenstergriffe, Türspione etc. ein. **Diese Anforderungen führen im Ergebnis zu einer geringfügig größeren Wohnfläche und einigen Anpassungen bei Bedienelementen.**

Im Zusammenhang mit den R-Wohnungen wird immer wieder behauptet, dass diese zu erheblichen Mehrkosten führen würden. Diese Betrachtung geht auf ein Gutachten im Auftrag von VdW Rheinland und der Architektenkammer NRW zurück. Setzt man jedoch die tatsächlich entstehende Mehrkosten ins Verhältnis zu den Gesamtkosten, können die Angaben von

¹ Bericht der Beauftragten der Landesregierung für die Belange der Menschen mit Behinderung in Nordrhein-Westfalen, 16. Legislaturperiode, Tabelle 4-3, Seite 104.

VdW Rheinland und der Architektenkammer als überwiegend interessengeleitet entlarvt werden - die tatsächlichen Mehrkosten aufgrund von Barrierefreiheit nur für Rollstühle sind viel geringer als angegeben. Dies wird auch dadurch deutlich, dass in die Berechnungen zusätzliche Aufzüge für Liegendtransporte eingerechnet wurden, die im Gesetz zu Recht keinen Niederschlag gefunden haben. Auch wurden sämtliche Kosten wie z.B. für Aufzüge, die nicht speziell für Rollstuhlfahrer eingebaut werden, sondern in mehrstöckigen Wohngebäuden zum Baustandard gehören, als zusätzliche Kosten für R-Wohnungen gewertet.

Bereits im Anhörungsverfahren hatte die Agentur Barrierefrei NRW darauf hingewiesen, dass bei kluger Planung für R-Wohnungen ein höherer Flächenbedarf von lediglich 5 qm besteht, der im Verhältnis zu dem Gesamtkosten eines Gebäudes mit zwölf Wohnung zu Mehrkosten von 0,5 % führt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt ein Gutachten des Architektenbüros Michalski im Auftrag der LAG Selbsthilfe NRW, das bei vier R-Wohnungen (die Landesbauordnung verlangt maximal zwei) einen Mehraufwand von 0,41 % im Verhältnis zu den Gesamtkosten veranschlagt.

Schließlich kommt die Studie von "Terragon Wohnbau" im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zu folgendem allgemeinen Ergebnis: "Barrierefreiheit macht nur gut ein Prozent der Gesamtbaukosten aus. Das zeigen die Berechnungen von zwei Varianten des barrierefreien Musterprojektes. Bei Variante eins ergeben sich Mehrkosten in Höhe von 21,50 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche. Das entspricht 1,26 Prozent der reinen Baukosten (KG 300 und 400) pro Quadratmeter Wohnfläche. In einer zweiten, kostengünstigeren, aber immer noch barrierefreien Variante sind es sogar nur 9,20 Euro (0,54 Prozent) pro Quadratmeter Wohnfläche. Bezogen auf die Gesamtinvestitionskosten (KG 100 bis 700) belaufen sich die Mehrkosten auf 0,83 Prozent beziehungsweise 0,35 Prozent in der zweiten Variante. Werden diese Mehrkosten in Beziehung zum Anstieg der Grundstückskosten, Kaufpreise oder auch der Grunderwerbsteuer in den vergangenen Jahren gesetzt, so erscheinen sie vernachlässigbar gering. Das gilt insbesondere dann, wenn die Einsparmöglichkeiten durch umsichtige Planung und kluge Auftragsvergabe dagegengehalten werden.

Zudem wäre bei einer Marktausdehnung des barrierefreien Wohnungsbaues mit zunehmend preisgünstigeren Produktangeboten aus der Industrie zu rechnen. Die geringen Mehrkosten

müssen zudem vor dem Hintergrund der erheblichen Vorteile der Barrierefreiheit gesehen werden. Selbstnutzende Eigentümer profitieren vom Komfort bis ins hohe Alter, Vermieter von der besseren und längeren Vermietbarkeit. Schließlich wird ein generell höherer Immobilienwert gegenüber nicht barrierefreien Wohnungen erzielt." ²

Im Ergebnis unterstützt der Sozialverband VdK NRW daher die Forderung der SPD Fraktion, das Moratorium auszusetzen bzw. ersatzweise die Regelungen zur Barrierefreiheit vom Moratorium auszunehmen.

II. Rechtlicher Klärungsbedarf aus Sicht des VdK

Neben den Verbesserungen im Bereich des barrierefreien Wohnungsbaus enthält die 2016 novellierte Landesbauordnung mit der Einführung unbestimmter Rechtsbegriffe auch einige Neuerungen, die wir bereits im Anhörungsverfahren kritisiert hatten. Ohne eine **Klarstellung durch ergänzende Erlasse des Ministeriums** besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass zu den ohnehin bestehenden Vollzugsdefiziten eine unklare Rechtslage hinzukommt, die im Ergebnis weder den Bauplanern noch den Menschen mit Behinderungen nutzt. Als problematisch sehen wir insbesondere folgende Regelungen an:

1. Barrierefreiheit "im erforderlichen Umfang"

Bei öffentlich zugänglichen Gebäude gemäß § 54 Absatz 1 soll Barrierefreiheit nur "im erforderlichen Umfang" (vorher: in den "für die Öffentlichkeit zugänglichen Bereichen") hergestellt werden. Aus unserer Sicht löst diese Formulierung zwar die vorher bestehenden starren Grenzen auf. Andererseits ist der gewählte Rechtsbegriff des erforderlichen Umfangs derart unbestimmt, dass jeglicher Orientierungsmaßstab für den Umfang der herzustellenden Barrierefreiheit fehlt. Auch in der Gesetzesbegründung fehlen Hinweise dazu, was mit dem Begriff gemeint ist. Aus unserer Sicht ergibt sich nicht nur die Definition von Barrierefreiheit, sondern auch deren erforderlicher Umfang aus der Definition § 2 Abs. 11, wonach bauliche Anlagen

² "Barrierefreies Bauen im Kostenvergleich - Eine Analyse notwendiger Mehrausgaben gegenüber konventionellen Bauweisen" von TERRAGON WOHNBAU im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 06.04.2017

"für alle Menschen ihrem Zweck entsprechend in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sein" müssen.

Dieser Umfang sollte durch konkrete Vorgaben für unterschiedliche Gebäudearten je nach Ausgestaltung und Nutzungszweck genau vorgegeben werden. Andernfalls befürchten wir, dass Bauherren aufgrund der unklaren Rechtslage die Entscheidung, ob und inwieweit Maßnahmen zur barrierefreien Bauweise umgesetzt werden, im Zweifel nach Kassenlage treffen werden. Dies würde zu Lasten der Menschen mit Behinderung gehen, die dann öffentlich zugängliche bauliche Anlagen nicht oder nur sehr eingeschränkt nutzen könnten und somit dem Sinn der Gesetzesänderung zuwiderlaufen.

2. Wegfall des Regelkatalogs für öffentlich zugängliche Gebäude

Zu den öffentlich zugänglichen Gebäuden zählen auch solche, die privatwirtschaftlich genutzt und betrieben werden und für den allgemeinen Publikumsverkehr geöffnet sind. Der Wegfall des Regelkatalogs von Gebäuden, die als öffentlich zugänglich angesehen werden (§ 55 Abs. 2 a.F.), ist aus unserer Sicht nicht dazu geeignet, die vom Gesetzgeber beschriebenen Wissensmängel darüber, welche Bauten gemeint sind, zu beheben. Laut Gesetzesbegründung herrschte in der Vergangenheit "bei vielen am Bau Beteiligten - Bauherren, Planern - aber auch bei den Bauaufsichtsbehörden die Auffassung vor, öffentlich zugängliche bauliche Anlagen seien im wesentlichen Behörden oder andere Gebäude, die von der öffentlichen Hand betrieben" würden. Dies habe dazu geführt, "dass die Anforderungen an die Barrierefreiheit für Arztpraxen, Ladengeschäfte, Gaststätten und andere vergleichbar genutzte gewerbliche Anlagen nicht beachtet" würden.

Durch Verordnung sollte klargestellt werden, welche Gebäudetypen als öffentlich zugänglich gelten.

3. Ausnahmeregelung zur Barrierefreiheit bei unverhältnismäßigem Aufwand

Die Ausnahmeregelungen in § 54 Abs. 1 Satz 4 und § 48 Abs. 2 Satz 4, wonach bei einer Nutzungsänderung bestehender Anlagen vom Erfordernis der Barrierefreiheit abgewichen werden kann, "soweit die Anforderungen nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können", birgt aufgrund ihrer Unbestimmtheit die Gefahr, dass Bauherren im Zweifel Aspekte der Barrierefreiheit vernachlässigen. Ähnlich wie beim bisherigen Regelkatalog ("wegen schwieriger Geländeverhältnisse, ungünstiger vorhandener Bebauung oder weil sie den Einbau eines sonst nicht notwendigen Aufzugs erfordern") wird dabei ausschließlich auf den baulichen und finanziellen Aufwand abgestellt. **Nicht berücksichtigt wird dagegen, welche Gebrauchsvorteile sich für Menschen ergeben, die ohne Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit möglicherweise von der Nutzung völlig ausgeschlossen sind.** Statt eines Ausgleichs der Interessen von Bauherren einerseits und Nutzern andererseits, wie er bei einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu erwarten wäre, werden ausschließlich finanzielle Gesichtspunkte aus der Sicht des Bauherrn erwogen. Das Ergebnis wäre gerade im Hinblick auf Einrichtungen, die von einer Vielzahl von Menschen aufgesucht werden, nicht akzeptabel.

Insofern muss die Vorschrift um Aspekte aus Sicht der Nutzer ergänzt werden. Als Beispiel für eine solche Ergänzung könnten etwa die Handlungsempfehlungen zum Vollzug der Hessischen Bauordnung (Stand Oktober 2014) herangezogen werden, in denen es heißt: "Ein „unverhältnismäßiger Aufwand“ kann nicht ohne weiteres aus dem Verhältnis der Mehrkosten der barrierefreien Ausgestaltung zu den Gesamtbaukosten geschlossen werden, da auch Nutzungsänderungen ohne anfallende Baukosten denkbar sind. Ob der Aufwand gerechtfertigt ist, kann vielmehr nur im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der Art der baulichen Anlage entschieden werden. Von besonderer Bedeutung ist, ob der genannte Personenkreis gerade auf die Nutzung dieser baulichen Anlage angewiesen ist oder ob Alternativen zur Verfügung stehen. Unverhältnismäßigkeit kann im Übrigen angenommen werden, wenn die sonst - also ohne erschwerte Bedingungen - für die Herstellung der Barrierefreiheit anfallenden Kosten um mehr als 50 Prozent überschritten würden."

Durch ministeriellen Erlass wird klargestellt, dass ein Abweichen von den Anforderungen der Barrierefreiheit nur zugelassen werden kann, wenn "ihre Erfüllung im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der Art und Nutzung der Anlage und aufgrund von vorhandenen Alternativen für die Nutzer einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde".

4. Einführung DIN-Vorschriften als Technische Baubestimmung steht immer noch aus

Um die in § 2 Absatz 11 abstrakt für alle Behinderungsarten beschriebenen Ziele auch konkret umsetzen zu können, ist aus unserer Sicht die Einführung der DIN Vorschriften 18040-1, -2 und -3 als Technische Baubestimmung in vollem Umfang erforderlich, damit Bauplaner eindeutige inhaltliche Vorgaben erhalten. Erst durch die Einführung als Technische Baubestimmung werden die DIN-Vorschriften zum Prüfgegenstand der Bauaufsichtsbehörden.

Daher müssen insbesondere die DIN-Vorschriften 18040-1, -2 und -3 in vollem Umfang eingeführt werden. Seit Ende 2016 hat dazu ein Runder Tisch mit Vertretern aus Bauwirtschaft, Industrie, Architekten und Ingenieuren sowie Behindertenverbänden mehrfach getagt. Die Technische Baubestimmung muss jetzt vorgelegt werden.

5. Wirksame Kontrollen und Sanktionen sind nicht vorgesehen

Als problematisch betrachten wir das Fehlen von wirksamen Kontrollinstrumenten und Sanktionen für den Fall von Regelverstößen. Entsprechende Überwachungsmechanismen und Sanktionen werden, wie bereits ausgeführt, auch vom Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderung der Vereinten Nationen ausdrücklich gefordert und sollten bei der nächsten Novelle der Landesbauordnung endlich gesetzlich normiert werden.

Wir bitten den Landtag um Berücksichtigung der genannten Argumente gegen die Aussetzung der novellierten Bauordnung und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung um Klärung der bestehenden Rechtsunsicherheiten.