

**Stellungnahme zum
Gesetzesentwurf der Landesregierung
zur Änderung der
Landesbauordnung 2018**

Düsseldorf, 29.01.2021

Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.

Fürstenwall 132

40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 38412 - 41

Telefax: 0211 38412 - 66

Kontakt: sozialpolitik.nrw@vdk.de

Der Sozialverband VdK NRW lehnt die Änderungen im Bereich des barrierefreien Wohnungsbaus entschieden ab und fordert mit Nachdruck, dass Wohnungen barrierefrei gestaltet werden müssen. Die vorgesehenen Gesetzesänderungen führen im Ergebnis zum Aus für den Bau barrierefreier Wohnungen in Nordrhein-Westfalen und dürfen nicht rechtsverbindlich werden.

Ausgangslage

Alle bisherigen Erhebungen zu barrierefreien, „barrierearmen“ oder „altersgerechten“ Wohnungen gehen von einem erheblichen aktuellen Mangel und einem großen künftigen Bedarf aus. Mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) im Jahr 2009 sind alle staatlichen Ebenen dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, "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" (Artikel 19 UN-BRK).

Voraussetzung für das Wahlrecht ist, dass insbesondere in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt zusätzliche barrierefreie 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.

Dennoch hat sich laut Bericht der Monitoringstelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte die Rechtslage zum barrierefreien Bauen bereits in den vergangenen Jahren verschlechtert: „Vergleicht man die 2018 neu geschaffene Rechtslage mit den ursprünglich vorgesehenen Regelungen zum barrierefreien Bauen, ist ein Rückschritt hinter die bereits erreichten gesetzlichen Verbesserungen zu verzeichnen. Für diese Regression gibt es keine plausible Begründung, zumal barrierefreies Bauen keine Frage der Kosten, sondern vielmehr der Konzeption und Planung ist.“¹

¹ Analyse der Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte: „Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen - Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit, 2019, S. 19

Der „Teilhabebericht NRW“ gibt Auskunft darüber, dass weitere Daten notwendig sind, um ein umfassenderes Bild zum Stand der Barrierefreiheit des Wohnraums in Nordrhein-Westfalen zu erhalten. Solche Daten seien auch deswegen notwendig, damit politische Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabechancen bewertet werden können.²

Im Koalitionsvertrag hatte die Landesregierung noch erklärt, dass Barrierefreiheit unabdingbar sei für ein erfolgreiches Gelingen der Inklusion und Barrierefreiheit ausgebaut werden solle. Außerdem: „Wir wollen, dass Menschen mit Behinderungen selber bestimmen, wo sie leben und wohnen möchten.“³ Von dieser Zielsetzung hat sich die Landesregierung nun offenbar verabschiedet.

Ziel der Änderungen

Als Begründung für die Gesetzesänderung wird angegeben, dass die bisherige Begrifflichkeit zu zahlreichen Rückfragen aus der Praxis geführt habe und daher angepasst werde. Die Zielsetzung der Änderungen besteht laut Gesetzesänderung „unverändert“ darin, den Wohnungsbau dahingehend zu verändern, dass „zumindest wesentliche Barrieren“ vermieden werden und „möglichst kostenneutral Wohnbauten“ entstehen, deren „maßgebende Bereiche“ so gestaltet werden, dass ein „späterer Umbau ohne größeren Aufwand“ möglich ist.

In der Begründung zur Änderung der Landesbauordnung im Jahr 2018 waren als Ziele noch die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, die Schaffung inklusiver Lebensverhältnisse und die Einführung von Barrierefreiheit als universalem Gestaltungsprinzip angegeben worden. Davon ist jetzt nicht mehr die Rede. Diesen Ansatz betrachten wir vor dem Hintergrund der UN-BRK und anhaltender Kritik am Stand der Barrierefreiheit mit großer Sorge.

² Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Teilhabebericht NRW 2020, S. 137

³ Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022, Seite 102.

Die Bauordnung bildet den rechtlichen Rahmen für Baustandards. Durch die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffs „im erforderlichen Umfang“ wird dieser ordnungsrechtliche Rahmen nicht etwa erweitert, verengt oder konkretisiert, sondern er wird aufgelöst.

Geplante Änderungen und Bewertung im Einzelnen

Für das barrierefreie Bauen von Wohnungen sieht der Entwurf Änderungen vor, die in ihren Auswirkungen zu erheblichen Verschlechterungen führen können.

I. Barrierefreies Bauen „im erforderlichen Umfang“ – Wohnungen, § 39 Absatz 1

Bislang galt für neu zu errichtende Wohnungen bestimmter Gebäudeklassen, dass sie barrierefrei und eingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein sollen. Künftig ist die Nutzbarkeit mit Rollstuhl im Gesetz nicht mehr vorgesehen. Diese Änderung hat aus unserer Sicht nur geringfügige praktische Auswirkungen, da in den geltenden Technischen Bauvorschriften zur Umsetzung der DIN-Vorschriften für barrierefreie Wohnungen sämtliche Vorgaben für die Rollstuhlnutzung ohnehin außen vorgelassen worden waren.

Allerdings sollen Wohnungen künftig nur noch „im erforderlichen Umfang“ barrierefrei sein. Diese harmlos wirkende Ergänzung hat eine große und aus unserer Sicht unheilvolle Auswirkung auf das Regelungswerk für barrierefreies Bauen im Bereich Wohnen in NRW. Die Einfügung führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit für Bauplaner und Architekten, setzt diese durch die Betonung der Kostenneutralität gegenüber den Auftraggebern und Investoren unter Druck, auf Minimallösungen zu setzen, stellt die Bauaufsichtsämter bei der Prüfung der Berücksichtigung der Regeln zum barrierefreien Bauen vor eine unlösbare Aufgabe und führt durch die Zielvorgabe, statt barrierefrei zu bauen nachträgliche Anpassungen zu ermöglichen, im Ergebnis zu einer erheblichen Verschärfung der Wettbewerbsnachteile wohnungssuchender Menschen mit Behinderung auf einem angespannten Wohnungsmarkt.

1. Rechts- und Planungsunsicherheit

Bei der Formulierung handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer weiteren Definition bedarf. Das Land hat mit Einführung der Technischen Baubestimmungen zum barrierefreien Wohnen rechtlich eindeutig festgelegt, welche Anforderungen an barrierefreie Wohnungen und Häuser mit barrierefreien Wohnungen zu stellen sind.⁴ Darin wurden aber weder wesentliche Bereiche noch wesentliche, zu vermeidende, Barrieren oder sonstige Kriterien festgelegt, anhand derer Architekten oder Bauplaner ersehen könnten, welcher Umfang von Barrierefreiheit als erforderlich angesehen wird. Die Bauprüfungsbehörden haben damit keine Möglichkeit, eine Baugenehmigung gerichtsfest mangels ausreichender Barrierefreiheit abzulehnen – und werden deshalb in der Praxis selbst bei ernsthaften Bedenken nicht ablehnen.

Aus den Diskussionen zur Umsetzung der bisherigen Regelungen für öffentlich zugängliche Gebäude, in denen ebenfalls von Barrierefreiheit „im erforderlichen Umfang“ die Rede war, wissen wir, dass dieser unbestimmte Rechtsbegriff nicht sinnvoll angewendet werden konnte. Aus unserer Sicht besteht dasselbe Problem im Bereich von Wohnungsbauten. Der Begriff „barrierefrei“ wird damit für Wohngebäude zur inhaltslosen Hülle.

2. Keine neuen barrierefreien Wohnungen auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt

Wenn die Frage, in welchem Umfang bauliche Vorkehrungen zur Barrierefreiheit umzusetzen sind, alleine von den Auftraggebern/ Investoren zu beantworten ist, dann werden sich diese in aller Regel für die kostengünstigste aller denkbaren Varianten entscheiden. Es ist daher zu befürchten, dass im freifinanzierten Wohnungsbau wenig bis keine, zumindest keine umfassend barrierefreien Wohnungen entstehen werden. Angesichts des Mangels an barrierefreien Wohnungen und des zu erwartenden künftigen Mehrbedarfs angesichts der demografischen Entwicklung ist dies nicht nachzuvollziehen.

In den vergangenen Jahren wurde viel darüber diskutiert, inwiefern verbindliche Vorgaben für Barrierefreiheit den Wohnungsbau verteuern. Mittlerweile ist durch zahlreiche Studien

⁴ VV TB zu DIN 18040-2 (Barrierefreiheit bei Wohnungen).

belegt, dass mit Mehrkosten in Höhe von 0,5 bis 1 Prozent der Gesamtkosten zu rechnen ist. Wenn es in der Begründung zu den Neuregelungen heißt, dass Wohnbauten möglichst kostenneutral erstellt werden müssen, ist davon auszugehen, dass selbst Mehrkosten im Nullkommabereich noch als zu hoch angesehen werden.

3. Nachträgliche Anpassung an die individuellen Bedürfnisse

Eine nachträgliche Anpassung der Wohnung an die individuellen Bedürfnisse ist auch heute schon möglich. Es ergeben sich dabei aber mehrere Probleme. Zum einen stehen wohnungssuchende Menschen mit Behinderungen - insbesondere in Ballungszentren und Universitätsstädten - bei der Suche nach geeignetem und bezahlbarem Wohnraum im Wettbewerb mit anderen Bewerbern. Darunter befinden sich in der Regel auch solche Bewerber, die eine Wohnung übernehmen können, ohne dass für sie individuelle bauliche Vorkehrungen getroffen werden müssen. Sofern Wohnungen also nicht von Anfang an barrierefrei gebaut werden, werden die Menschen mit Behinderung und individuellen Bedarfen immer im Nachteil sein. Hinzu kommt, dass sich zwar einige Funktionen von Wohnungen nachträglich nachrüsten lassen (z.B. der Blitzer an der Türklingel, kontrastreiche Gestaltung von Bedienelementen etc.), Grundrisse und Raumaufteilungen aber nicht oder nur unter enormem Aufwand. Schließlich ist zu beachten, dass nicht nur die Wohnungen, sondern auch die Wege zum Haus, der Eingang, die Flure, der Aufzug, das Treppenhaus, Gemeinschaftsräume (Waschkeller etc.) sowie der Eingangsbereich zur Wohnung barrierefrei gestaltet werden müssen, um überhaupt genutzt werden zu können.

Ohne klare gesetzliche Vorgaben kann Barrierefreiheit nicht umgesetzt werden. Barrierefreie Wohnungen stehen derzeit nicht oder nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung. Regelungen in der Landesbauordnung allein können diesen Mangelzustand nicht ändern. Sie können aber dafür sorgen, dass gerade im Wohnungsneubau ein Standard für barrierefreies Wohnen geschaffen wird, der den Mangel nach und nach abbaut. Die Einfügung „im erforderlichen Umfang“ bewirkt allerdings das Gegenteil. Sie führt dazu, dass Standards aufgelöst werden. Die Überlegung, dass Wohnbauten nachträglich an die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer angepasst werden können / sollen, führt im Fall einer eigentümerseitig zu tragenden Anpassung dazu, dass im Zweifel anderen

Wohnungssuchenden der Vorzug gegeben wird. Im Fall einer mieterseitig zu tragenden Anpassung führt sie dazu, dass Menschen mit Behinderungen die Verantwortung tragen und die Zeche zahlen müssen für eine fehlgeleitete Bau- und Wohnungspolitik.

Wir fordern daher, die Ergänzung im Gesetzestext ersatzlos zu streichen und einen klaren Rechtsrahmen für die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Wohnhäusern mit barrierefreien Wohnungen zu schaffen. Die Details sind in den Technischen Baubestimmungen zur Umsetzung der DIN-Vorschriften zu regeln. Auch dieser weitere Schritt kann im Gesetz eindeutig geregelt werden.

II. Wegfall der Regelung zum nachträglichen Einbau von Treppenliften, § 34 Abs. 5 Satz 2

Die Regelung zum nachträglichen Einbau von Treppenliften wird aufgehoben und soll über die Technischen Baubestimmungen geregelt werden. Eine solche Regelung hat den Effekt, dass der bislang erforderliche Antrag bei den Bauaufsichtsbehörden entfällt.

Die Verwaltungsvereinfachung wird begrüßt. Wir fordern allerdings, dass die bisherige Regelung in die Technische Baubestimmung übernommen und ergänzt wird um eine verpflichtende Regelung für Treppenplattformlifte, sofern ein Treppenlift über mehrere Geschosse geführt wird.

III. Ausnahmen von der Aufzugspflicht, § 39 Absatz 4

Von der Aufzugspflicht sollen Ausnahmen eingeführt werden, soweit bei bestehenden Gebäuden Wohnraum durch Änderung oder Nutzungsänderung des Dachgeschosses oder durch Errichtung von bis zu zwei zusätzlichen Geschossen geschaffen wird oder die Herstellung eines Aufzuges infolge der Errichtung eines oder mehrerer zusätzlicher Geschosse (...) nur unter besonderen Schwierigkeiten hergestellt werden kann.

Eine solche pauschale Befreiung lehnen wir ab. Diese führt würde möglicherweise dazu führen, dass nur noch bzw. vor allem in diesem Bereich neue Wohnungen entstehen, die alle nicht barrierefrei sind. Sinnvoll ist aus unserer Sicht eine Verhältnismäßigkeitsprüfung mit

klaren Maßstäben. Ein Anhaltspunkt kann dabei eine Überschreitung der zusätzlichen Kosten für den Ein- bzw. Ausbau eines Aufzugs im Verhältnis zu den Gesamtkosten des Bauvorhabens um mehr als 50 Prozent sein.

Ohne eine solche Regelung fehlt es an einem Ausgleich zwischen den Interessen von Investoren und den Bedürfnissen einer älter werdenden Gesellschaft sowie der Menschen mit Behinderung. Dies ist vor dem Hintergrund des Mangels an barrierefreiem Wohnraum und der demografischen Entwicklung nicht hinnehmbar.

IV. Barrierefreies Bauen – Öffentlich zugängliche Gebäude, § 39 Abs. 2

Für öffentlich zugängliche Gebäude gilt bereits seit 2018 die Regelung, dass sie „im erforderlichen Umfang barrierefrei sein sollen. Was damit konkret gemeint ist bis zum heutigen Zeitpunkt nicht beantwortet. Insofern wird die unklare Rechtslage weiter fortgeschrieben. **Aus unserer Sicht ist die Einschränkung im erforderlichen Umfang daher ersatzlos zu streichen und in der Technischen Baubestimmung zur Umsetzung der DIN-Vorschriften für barrierefreie öffentlich zugängliche Gebäude zu regeln, welche Vorgaben in welchen Gebäudeteilen zur Umsetzung von Barrierefreiheit erforderlich sind.**

Die Wiedereinführung eines Regelkataloges mit immerhin sechs Anwendungsbeispielen entspricht einer Forderung des VdK und wird ausdrücklich begrüßt. Aus unserer Sicht ist ein Faktor, der zu einer mangelhaften Umsetzung der bestehenden Regelungen zur Barrierefreiheit führt, Unwissenheit auf Seiten der Bauplaner. Insofern sollte so konkret wie möglich beschrieben werden, für welche Arten von Gebäuden und Anlagen welche konkreten baulichen Maßnahmen verpflichtend sind.

In diesem Sinne ist festzustellen, dass die Regelkataloge der Bauordnungen anderer Bundesländer in ihrer Aufzählung qualitativ und quantitativ weit über die geplante Einführung hinausgehen. Daher sprechen wir uns für eine Ausweitung in Anlehnung der Kataloge aus Rheinland-Pfalz (15 Anwendungsbeispiele) und Baden-Württemberg (20 Anwendungsbeispiele) aus.

V. Verfahrensfehler und Missachtung von Landesgesetz

Laut Art. 1 § 6 Absatz 2 Inklusionsstärkungsgesetz (Anforderungen an die Gesetzgebung) „prüft die Landesregierung vor Einbringung eines Gesetzes in den Landtag, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen. Die Auswirkungen eines Gesetzes auf Menschen mit Behinderungen sind jeweils im Gesetz aufzuzeigen.“

Eine solche Befassung mit den Auswirkungen auf die Menschen mit Behinderung ist im Einleitungstext nicht dokumentiert und hat daher offensichtlich nicht stattgefunden. Das ist für uns nicht nachvollziehbar und widerspricht eindeutig dem Geist des Inklusionsstärkungsgesetzes.

Wir bitten dringend darum, diese Gesichtspunkte im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen und entsprechende Änderungen vorzunehmen.