

Stellungnahme der Agentur Barrierefrei NRW zum Entwurf einer Neufassung für ein nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz

Vorbemerkung

Die Agentur Barrierefrei NRW nimmt hiermit Stellung zum Entwurf einer Neufassung für ein nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz und erfüllt damit ihren im Behindertengleichstellungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen 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 Paragraphen in Bezug auf die Regelungen zur Barrierefreiheit.

Einleitung

Entsprechend dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention, im Folgenden UN-BRK abgekürzt) ist Deutschland als Vertragsstaat verpflichtet, „alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen darstellen“ (vgl. UN-BRK idF. v. 2008, Artikel 4 Allgemeine Verpflichtungen). Dieser aus der UN-BRK resultierenden Verpflichtung zur Änderung bestehender Gesetze kommt das für den Denkmalschutz zuständige Ministerium nach und novelliert das Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen in Bezug auf das Thema Barrierefreiheit.

Denkmäler bewahren das kulturelle Erbe eines Ortes. Sie machen dessen Bedeutung und Geschichte erlebbar und dienen somit der Allgemeinheit. Um Denkmäler für die Nachwelt dauerhaft erhalten zu können, sollten sie eine sinnvolle Nutzung bekommen, denn nur so sind sie auf lange Sicht vor dem Verfall geschützt. Und sie sollten „der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit dies möglich und zumutbar ist“. So steht es in § 8 des Entwurfes zur Neufassung für ein nordrhein-westfälisches Denkmalschutzgesetz.

Eine Nutzung durch die Öffentlichkeit schließt Menschen mit Behinderungen zukünftig mit ein, dazu hat sich Deutschland durch Ratifizierung der UN-BRK verpflichtet. Entsprechend der UN-BRK ist der deutsche Staat verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um „Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, (...) sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“ (Artikel 9 der UN-BRK). Weiter fordert die UN-BRK in Artikel 30, dass „Menschen mit Behinderungen (...) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen (...) sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.“

Und auch die Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen fordert: „Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, 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.“ (BauO NRW 2018, § 49 Absatz 2).

Betrachtet man die bauliche Umsetzungspraxis, ist es insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden in der Vergangenheit häufig zu Zielkonflikten zwischen den Anforderungen der Barrierefreiheit und des Denkmalschutzes gekommen. Das ist aus Sicht der Menschen mit Behinderungen umso unverständlicher, da die gesetzlichen Vorgaben der Bauordnung Nordrhein-Westfalen zur Barrierefreiheit schon viele Jahre in dieser oder ähnlicher Form gelten. Der vorliegende Gesetzentwurf soll nun den gesetzlichen Rahmen für einen gleichberechtigten Zugang für Menschen mit Behinderungen zu einem öffentlich zugänglichen Denkmal schaffen. Die Voraussetzung dafür ist eine möglichst umfassende Barrierefreiheit des Gebäudes. Dementsprechend sollte Barrierefreiheit zukünftig als ein integraler Bestandteil einer zeitgemäßen Gebäudenutzung für denkmalgeschützte Gebäude betrachtet werden.

Es liegt in der Natur der Sache, dass insbesondere größere Veränderungen am äußeren Erscheinungsbild eines Gebäudes zu Konflikten mit den Belangen des Denkmalschutzes führen können. Für den Anbau einer Rampe oder eines Außenaufzuges zum Zweck eines barrierefreien Gebäudezugangs gibt es jedoch viele gute Vorbilder, die Barrierefreiheit und Denkmalschutz miteinander in einen Einklang bringen. Diese Beispiele zeigen, dass es möglich ist, Denkmäler zukünftig an die aktuell geltende Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen für das Land Nordrhein-Westfalen (VV TB NRW) anzupassen, durch welche die DIN 18040-1 „Barrierefreies Bauen in öffentlich zugänglichen Gebäuden“ in das nordrhein-westfälische Bauordnungsrecht eingeführt wurde. Die Herausforderung für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege im Land Nordrhein-Westfalen besteht darin, für das Thema Barrierefreiheit offen zu sein und nach geeigneten Lösungen zu suchen. Die Anforderungen der Technischen Baubestimmungen lassen genügend Spielraum für Lösungen, die unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes umgesetzt werden können. Der Gesetzentwurf schafft hierfür grundsätzlich die gesetzlichen Voraussetzungen. An mehreren Stellen sollten die gesetzlichen Regelungen jedoch noch umfassender sein und klarer formuliert werden.

§ 8 Abs. 2 Satz 1

„Baudenkmäler oder Teile derselben sollen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, soweit dies möglich und zumutbar ist.“

Kommentar zu § 8 Abs. 2 Satz 1

Es stellt sich die Frage, warum nur Baudenkmäler der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollen. Viele weitere Denkmäler sind ebenfalls von öffentlichem Interesse, zum Beispiel Gartendenkmäler, Bodendenkmäler sowie bewegliche Kulturgüter, daher sollte dieser Paragraph für alle Kulturdenkmäler gelten.

§ 8 Abs. 2 Satz 2

„Bei der Zugänglichmachung der im Eigentum von Land oder Kommunen stehenden Baudenkmäler ist den Belangen von Menschen mit Behinderung Rechnung zu tragen.“

Kommentar zu § 8 Abs. 2 Satz 2

Der Gesetzestext erfüllt nicht die Vorgaben der UN-BRK. In Satz 2 wird zwischen Denkmälern im Eigentum von Land oder Kommunen und anderen Denkmälern in Privatbesitz unterschieden. Hier weicht der Text in Bezug auf die betroffenen Gebäude von den Vorgaben der UN-BRK ab. Es ist zu berücksichtigen, dass auch Denkmäler in Privatbesitz für die Öffentlichkeit zugänglich sein können. Diese müssen entsprechend den Vorgaben der UN-BRK auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein.

Artikel 9 der UN-BRK fordert „für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt (...) sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.“ In Artikel 9 Abs. 2 der UN-BRK verpflichtet sich der deutsche Staat, geeignete Maßnahmen zu treffen, „b) um sicherzustellen, dass private Rechtsträger, die Einrichtungen und Dienste, die der Öffentlichkeit offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, anbieten, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen“.

Entsprechend Artikel 30 der UN-BRK treffen die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen (...) Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, (...) sowie, so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.“

Auch nach dem Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen – BGG NRW) ist „Die Erreichung von Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen (...) ein zentrales Ziel dieses Gesetzes, das von den Trägern öffentlicher Belange im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu verwirklichen ist.“ Es gilt für die „baulichen und sonstigen Anlagen“ als gestaltete Lebensbereiche und kennt keinen Unterschied zwischen Eigentum in öffentlicher Hand und Privatbesitz.

Ebenso unterscheidet die Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen nicht nach Eigentümerschaft: „Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, müssen im erforderlichen Umfang barrierefrei sein müssen. 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 dieses Absatzes.“ (BauO NRW 2018, § 49 Absatz 2). Diese Verpflichtung gilt unabhängig davon, ob es sich um private oder öffentliche Eigentümer handelt.

Mit der Formulierung „den Belangen von Menschen mit Behinderungen ist Rechnung zu tragen“ bleibt der Gesetzestext in Bezug auf eine Umsetzung zu unkonkret, denn hier wird nicht definiert, welche Belange von Menschen mit Behinderungen zu erfüllen sind. An dieser Stelle sollte auf die Definition von Barrierefreiheit im Behindertengleichstellungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen hingewiesen werden: „*Barrierefreiheit im Sinne dieses Gesetzes ist die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit*

und Nutzbarkeit der gestalteten Lebensbereiche für alle Menschen. Die Auffindbarkeit, der Zugang und die Nutzung müssen für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein. Hierbei ist die Nutzung persönlicher Hilfsmittel zulässig.“ (BGG NRW § 4, Absatz 1).

Beteiligungsverfahren im Rahmen des Genehmigungsverfahrens

Grundsätzlich sollte eine Beteiligung der kommunalen Behindertenbeauftragten oder der örtlichen Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen bei allen Genehmigungsentscheidungen zu denkmalgeschützten Gebäuden, die das Thema Barrierefreiheit berühren, gesetzlich geregelt sein. Bei Genehmigungen zur Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von Gebäuden oder Gebäudeteilen, die Baudenkmäler berühren, sollte die genehmigende Bauaufsichtsbehörde die oben genannten Interessenvertretungen der Menschen mit Behinderungen und die Denkmalbehörden frühzeitig in den Beteiligungsprozess einbeziehen, um eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden. Die Beteiligung ist für Anlagen im Eigentum der öffentlichen Hand in der Bauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW 2018, § 72 Abs. 7) geregelt, nicht aber für Anlagen im Privateigentum.

Die langjährige Praxis zeigt, dass die möglichst frühzeitige Abstimmung aller am Planungsprozess Beteiligten, darunter auch Fachleute für Barrierefreiheit, Behindertenbeauftragte und örtliche Interessenvertretungen von Menschen mit Behinderungen, in der Regel den Planungsprozess vereinfacht und beschleunigt. „Auf Grund des frühen Erkennens von Konfliktpotential und der gemeinsamen Bemühungen um tragfähige und für alle akzeptable Lösungen, ggf. auch Kompromisse, können auf diesem Wege sowohl die Interessen von Menschen mit Behinderungen als auch die Belange des Denkmalschutzes ausgewogen Berücksichtigung finden.“ (vgl. Sutter, H., 2012: 153).

§ 8 Abs. 2 Satz 3

„Baudenkmäler, deren Sinn und Nutzung öffentlicher Bildung dient, sind schrittweise barrierefrei zu gestalten, es sei denn, das öffentliche Erhaltungsinteresse an dem Denkmal überwiegt.“

Kommentar zu § 8 Abs. 2 Satz 3

Der Gesetzentwurf bezieht sich nur auf „Baudenkmäler, deren Sinn und Nutzung öffentlicher Bildung dient.“ Unserer Meinung nach sollten alle öffentlich zugänglichen Kulturdenkmäler der Bildung dienen, daher sollte diese unklare Einschränkung entfallen. Stattdessen sollte der Gesetzestext von „öffentlich zugänglichen Kulturdenkmälern“ sprechen, denn darunter fallen beispielsweise auch bewegliche Kulturgüter.

Der neu aufgenommene Satz 3 beinhaltet eine Aufforderung an die Eigentümer, diese „schrittweise barrierefrei zu gestalten“. Eine derartige Verpflichtung der Eigentümer stellt eine deutliche Verbesserung gegenüber dem vorhergehenden Gesetzesentwurf 2020 dar, welcher keine Aufforderung an die Eigentümer beinhaltete. Folgt man aber den Vorgaben der UN-BRK, muss das Ziel des Gesetzes sein, auf eine barrierefreie Gestaltung von Denkmälern hinzuwirken. Entsprechend Artikel 30 der UN-BRK treffen die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen,

dass Menschen mit Behinderungen (...) Zugang (...) so weit wie möglich, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.“

Der Gesetzestext nennt keine konkreten Vorgaben für ein schrittweises Vorgehen wie beispielsweise Fristen, auch fehlt es an konkreten Regelungen zur Umsetzung durch die Eigentümer. Insbesondere werden keine Definitionen für den Begriff der Barrierefreiheit gegeben, zum Beispiel ein Hinweis auf § 4 des BGG NRW. Wir meinen, dass die vorgeschlagenen Regelungen nicht ausreichen, um den oben genannten Vorgaben der UN-BRK zu entsprechen (vgl. Stellungnahme durch Prof. Christian Bühler zum Gesetzentwurf 2020). Hier fehlt auch im vorliegenden Entwurf ein Instrument, das bewirken soll, dass Denkmäler zukünftig durch alle Menschen, darunter auch Menschen mit Behinderungen, gleichberechtigt genutzt werden können. Daher schlagen wir folgende Ergänzung vor:

„Der Zugang zu öffentlich zugänglichen Denkmälern soll im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren, soweit dies mit Eigenart und Bedeutung des jeweiligen Denkmals vereinbar ist, barrierefrei im Sinne des § 4 Abs. 1 und 2 des BGG NRW ermöglicht werden. Dazu trifft die untere Denkmalschutzbehörde mit den Eigentümern, sonstigen Verfügungsberechtigten und Besitzern Vereinbarungen über den barrierefreien Zugang zu den Denkmälern.“

Die Berücksichtigung des wirtschaftlich Zumutbaren und der Vereinbarkeit mit Eigenart und Bedeutung des jeweiligen Denkmals lässt genügend Spielraum für eine individuelle Abwägung zwischen den unterschiedlichen Belangen des Denkmalschutzes, der Wirtschaftlichkeit sowie der Barrierefreiheit. Im Ergebnis können die Vereinbarungen zu angemessenen Lösungen führen und zu dem Ziel beitragen, allen Menschen, auch Menschen mit Behinderungen und Einschränkungen sowie alten Menschen, einen Zugang zu Denkmälern zu ermöglichen.

§ 9 Absatz 3

„Die Erlaubnis nach den Absätzen 1 und 2 ist zu erteilen, wenn Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.“

Bei der Entscheidung sind insbesondere auch die Belange des Wohnungsbaus, des Klimas, des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie der Barrierefreiheit angemessen zu berücksichtigen.“

Kommentar zu § 9 Abs. 3 Satz 2

Der neu in das nordrhein-westfälische Denkmalrecht aufgenommene Satz 2 nennt neben den Belangen des Wohnungsbaus, des Klimas, des Einsatzes erneuerbarer Energien auch die Barrierefreiheit als ein öffentliches Interesse. Diese Belange sind entsprechend „ihrer erheblichen gesellschaftlichen Bedeutung“ (vgl. DSchG idF. v. 2020, Seite 27) nun bei erlaubnispflichtigen Maßnahmen ausdrücklich von den Genehmigungsbehörden in einem Abwägungsprozess zu berücksichtigen. Bei sich widersprechenden Anforderungen sollen die Belange in einen möglichst weitgehenden Ausgleich miteinander gebracht werden, unter anderem mit dem Ziel, die Belange der Barrierefreiheit zukünftig stärker zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung von Barrierefreiheit, welche sich konkret darin ausdrückt, dass „die Genehmigungsbehörde sich im Rahmen ihrer Entscheidung explizit mit diesen Aspekten auseinandersetzen muss“ (vgl. DSchG idF. v. 2020, Seite 27), wird ausdrücklich begrüßt. Die Auseinandersetzung der Denkmalämter mit dem Thema

Barrierefreiheit sollte im Ergebnis dazu führen, dass bauliche und technische Lösungen gefunden werden, die Barrierefreiheit und Denkmalschutz in einen Einklang miteinander bringen. Die Genehmigungspraxis sollte zukünftig zeigen, dass praktikable und erprobte Lösungen zur Barrierefreiheit nicht mehr aus denkmalpflegerischen Gründen abgelehnt werden.

In der Baupraxis der vergangenen Jahre gibt es viele gute Vorbilder, die zeigen, dass Barrierefreiheit und Denkmalschutz miteinander in einen Einklang gebracht werden können. Vorbildliche Beispiele für den Anbau einer Rampe oder eines Außenaufzuges an denkmalgeschützte Gebäude zeigt unter anderem ein Arbeitsheft des Thüringischen Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie (Sutter, H., 2012). Weitere Maßnahmen zur Barrierefreiheit im Außenbereich betreffen erschütterungsarme, rollstuhlgerechte Bodenbeläge und Blindenleitsysteme in Form von tastbaren Bodenindikatoren. Auch diese Maßnahmen können unter Beibehaltung der historischen Bodenbeläge denkmalverträglich hergestellt werden. Um das äußere Erscheinungsbild eines Denkmals so wenig wie möglich zu verändern, können Maßnahmen wie der Einbau eines Aufzuges in einigen Fällen auch im Innenbereich eines Gebäudes umgesetzt werden.

Auch viele kleine Maßnahmen dienen der Barrierefreiheit und insbesondere der Sicherheit von Menschen mit Behinderungen. Beispielsweise sind Markierungen an den Treppenstufen-Vorderkanten sicherheitsrelevant für Menschen mit Sehbehinderungen. Oder die Nachrüstung eines Handlaufes an einer Treppe dient der Sicherheit von Menschen mit Einschränkungen in der Motorik oder des Sehsinns. In der Vergangenheit wurden immer wieder Aspekte des Denkmalschutzes angeführt, um diese einfach nachrüstbaren Maßnahmen zu verhindern. Das ist unverständlich, zumal diese Maßnahmen nicht den Prinzipien des Denkmalschutzes widersprechen, da sie reversibel sind.

§ 28 Landesdenkmalrat

„Abs. 2: In den Landesdenkmalrat werden folgende Mitglieder jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode entsandt:

6.(...) die oder der Beauftragte für Menschen mit Behinderung (...)“

Kommentar zu § 28 Abs. 2

Die Einsetzung des schon im bestehenden Gesetz vorgesehenen Landesdenkmalrats und die Aufnahme der oder des Landesbehindertenbeauftragten ist sinnvoll, damit die Belange der Menschen mit Behinderungen zukünftig durch eine Interessenvertretung in dieses Gremium eingebracht werden können.

Quellen:

BauO NRW 2018, Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 2018, in Kraft getreten am 4. August 2018 und zum 1. Januar 2019.

BGG NRW, Behindertengleichstellungsgesetz Nordrhein-Westfalen, Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung, in Kraft getreten am 1. Juli 2016.

DSchG 2020, Denkmalschutzgesetz 2020, Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen vom 19. Mai 2020.

Sutter, Heribert: Barrierefreiheit von Baudenkmalen – Herausforderung und Chance. Arbeitsheft des Thüringischen Landesamtes für Denkmalpflege und Archäologie, Neue Folge 41, 2012, ISBN: 978-3-937940-91-5

UN-BRK, UN-Behindertenrechtskonvention, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in Kraft getreten am 3. Mai 2008.