

Barrierefreiheit und Denkmalrecht

von ORR Dr. Jörg Spennemann, München*

Sollen Bau- und Bodendenkmäler barrierefrei oder –arm hergerichtet werden, scheinen Konflikte zwischen Denkmalschutz und den Belangen von Menschen mit Behinderungen vorprogrammiert. Auch der demographische Wandel führt dazu, dass die Ansprüche an eine barrierearme Erschließung von Denkmälern, kulturellen Einrichtungen und ganzen „historischen“ Innenstädten steigen, zumal die Altersgruppe der über 60-jährigen erfahrungsgemäß zu den besonders starken Nutzern kultureller Angebote zählt.

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags hebt die angestrebte Barrierefreiheit kultureller Einrichtungen und von Baudenkmalern hervor. Auch in den Ländern finden sich vergleichbare politische Zielsetzungen: Nach der Regierungserklärung des bayerischen Ministerpräsidenten vom 12. November 2013 soll Bayern bis 2023 im gesamten öffentlichen Raum barrierefrei werden.

Die daraus folgenden Anforderungen sind vielfältig: Die Bedürfnisse von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen erfordern häufig Rampen- oder Aufzugsbauwerke; Menschen mit Seh- oder Höreinschränkungen benötigen angepasste Leit- und Informationssysteme. Dies kann im Einzelfall zu tiefen Eingriffen in die Denkmalsubstanz führen. Befindet sich die Denkmalpflege in einem Dilemma?

I. Problemaufriss

Ein wichtiges Ziel der deutschen Denkmalschutzgesetze ist die sinnvolle Nutzung eines Baudenkmals¹. Sie ist ihre erste Überlebensbedingung und kann in einer alternden Gesellschaft häufiger als bisher von ihrer Barrierefreiheit bzw. –reduktion abhängen. Eine barrierefreie Wohnung sichert aber noch nicht den Anspruch von Menschen mit Behinderung und Senioren auf Teilhabe am gesellschaftlichen Leben: Hierzu gehört das selbstbestimmte Erreichen aller Ziele außerhalb der eigenen Wohnung. Dies erfordert neben einer barrierefreien Nutzung des ÖPNV auch die

* Der Autor ist Mitglied der Arbeitsgruppe „Recht und Steuerfragen“ des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz (DNK) und Abteilungsleiter am Landratsamt München.

¹ Z.B. Art. 5 Denkmalschutzgesetz (DSchG) Bayern.

Erreichbarkeit der Nahversorgungsmöglichkeiten (Geschäfte, Cafés, Arztpraxen) und der öffentlichen Gebäude und Kultureinrichtungen, die gerade in kleineren Städten in den häufig noch von Denkmälern geprägten „historischen“ Innenstädten konzentriert sind.

Zum denkmalrechtlich zu würdigenden Problem werden Maßnahmen zur Barrierereduktion, wenn die Aussage eines Denkmals durch den Verlust an Originalsubstanz oder optischer Wirkungsmöglichkeit wesentlich geschmälert wird. Aufgrund der Unwiederbringlichkeit des Schutzgegenstandes² sind differenzierte und auf den Einzelfall abgestimmte Herangehensweisen angezeigt.

1. Definition der Barrierefreiheit

Barrierefrei sind nach § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)³ bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Als behindert gelten Menschen, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist (§ 3 BGG). Damit gelten Senioren (Menschen im Rentenalter) bei altergerechtem Gesundheitszustand nicht als behindert im Sinne der Gleichstellungsgesetze; diese beziehen sich damit nur auf die Barrierefreiheit im engeren Sinn. Bauordnungsrechtliche Vorgaben beziehen jedoch ausdrücklich alte Menschen und Personen mit Kleinkindern in ihren Geltungsbereich ein (Barrierefreiheit im weiteren Sinn). Im nachfolgenden Beitrag wird grundsätzlich der umfassendere (weite) Begriff zugrunde gelegt.

² Vgl. hierzu Dieter J. Martin/ Michael Krautzberger, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010, Kap. D I.1.

³ Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen - Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), in der Fassung des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) sowie die im Wesentlichen inhaltsgleichen Gesetze der Länder, z.B. Bayerisches Gesetz zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung und zur Änderung anderer Gesetze (Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz - BayBGG) vom 9. Juli 2003 (GVBl S. 419).

2. Gegenstände des Denkmalschutzes

Denkmäler sind nach den Begriffsbestimmungen des BayDSchG⁴ von Menschen geschaffene Sachen oder Teile davon aus vergangener Zeit, deren Erhaltung wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen, städtebaulichen, wissenschaftlichen oder volkskundlichen Bedeutung im Interesse der Allgemeinheit liegt (Art. 1 Abs. 1 BayDSchG)⁵. Sie werden weiter unterteilt in Bau- und Bodendenkmäler; zu den Baudenkmalern gehören in Bayern auch die Ensembles.

Geschützt ist die gesamte Bandbreite menschlichen Schaffens vom Einfirsthof zum Königsschloss, von der herrschaftlichen Villa zur Produktionsstätte. Derzeit sind in Bayern ca. 112 000 Baudenkmäler, ca. 48.000 Bodendenkmäler und 883 Ensembles in die Denkmalliste eingetragen, ohne dass dieser Eintragung rechtsbegründende Wirkung zukäme („nachrichtliche“ Denkmalliste, vgl. Art. 2 Abs. 1 DSchG).

Das Deutsche Nationalkomitee für Denkmalschutz bei der Bundeskulturbeauftragten geht davon aus, dass in Deutschland ca. 3 % des Gebäudebestands denkmalgeschützt ist.

3. Praktische Relevanz

In Deutschland leben ca. 9,6 Mio. Menschen mit Behinderungen; davon sind rund 7,1 Mio. Menschen schwerbehindert.⁶ Damit sind ca. 10 % der Bevölkerung betroffen. Hinzu kommt der als „graue Wohnungsnot“ bezeichnete Mangel an altersgerechten, barrierefreien Wohnungen, die als Alternative zur Unterbringung im Pflegeheim dienen können; er soll nach Studien der deutschen Immobilienwirtschaft bis zum Jahr 2020 bei 2 bis 2,5 Millionen altersgerechten Wohnungen liegen.⁷ Altersgerechtes Wohnen verlangt vor allem ebenerdige oder mit Aufzug erreichbare Zugänge, breite Türen, begehbare Duschen etc. Dass dies im Bestand nur mit erheblichem Aufwand erreichbar und ggf. denkmalrechtlichen Restriktionen ausgesetzt ist, liegt auf der Hand. 83 % der Senioren (Menschen älter als 65 Jahre) lebt in sanierungsbedürftigen, 12% in nicht sanierungsfähigen Wohnungen.⁸ Die Rolle des Neubaus sowie des Bestands aus der Zeit nach 1950 darf in diesem Zusammenhang

⁴ BayRS IV, S. 354, zuletzt geänd. durch Gesetz v. 27.7.2009, GVBl. S. 385.

⁵ Zu den Voraussetzungen im einzelnen Wolfgang Eberl/Dieter J. Martin/Egon Johannes Greipl, Kommentar zum BayDSchG, 6. Auflage 2007, Erl. zu Art. 1.

⁶ Erster Staatenbericht Deutschlands zur UN-Behindertenrechtskonvention vom 3. August 2011, S. 7, www.bmas.de.

⁷ FAZ Nr. 113 vom 16. Mai 2014, S. I 1: „Wunsch statt Wirklichkeit: Altersgerechtes Wohnen“.

⁸ FAZ a.a.O.

nicht unterschätzt werden; wie im Bereich von Energieeinsparung und Wärmedämmung ist festzuhalten, dass auch dieses Problem nicht vorrangig mit dem zahlenmäßig geringen Denkmalbestand zu lösen ist. Aufmerken lässt vielmehr die Tatsache, dass der Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland zu $\frac{3}{4}$ nach 1950 errichtet wurde.⁹

II. Rechtsrahmen

1. UN-Behindertenrechtskonvention

Das Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (nachfolgend: BRK) wurde von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert; der Deutsche Bundestag hat mit Gesetz vom 21. Dezember 2008 zugestimmt.¹⁰ Auch die EU ist seit 2011 Vertragspartei der BRK, hat aber noch keine entsprechende Richtlinie zur Umsetzung erlassen. Damit ist die BRK geltendes Recht und von allen Trägern staatlicher Gewalt in Bund und Ländern zu beachten. Zu den Menschen mit Behinderungen zählen nach Art. 1 Satz 2 BRK „Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können“. Diese Definition ist in zweierlei Hinsicht neu: Menschen mit Behinderungen werden hierdurch nicht mehr in erster Linie über ihre Defizite definiert, sondern über den Mangel an Teilhabemöglichkeiten. Zudem verzichtet die BRK auf den in den Gleichstellungsgesetzen verankerten Vergleich mit dem für das Lebensalter typischen Zustand und bezieht daher grundsätzlich auch Senioren in ihren Geltungsbereich ein.

Zwecke der Konvention sind u.a. die volle und wirksame Teilhabe Behinderter an der Gesellschaft und die „Zugänglichkeit“ (Art. 3 c) und f) BRK). Die Vertragsstaaten verpflichten sich u.a., alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen und Handlungen oder Praktiken, die mit diesem Übereinkommen unvereinbar sind, zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit diesem Übereinkommen handeln (Art. 4 a)

⁹ Stat. Ämter des Bundes und der Länder, Gebäude- und Wohnungsbestand in Deutschland, Erste Ergebnisse der Gebäude- und Wohnungszählung 2011.

¹⁰ BGBl. II S. 1419.

und d) BRK). Eine Definition dessen, was „barrierefrei“ bedeutet, findet sich in der BRK nicht.

Art. 9 BRK regelt die „Zugänglichkeit“; hiernach treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang u.a. zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen, zu gewährleisten. Diese Maßnahmen sollen die Feststellung und Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren einschließen und gelten u.a. für Gebäude, Straßen sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäusern, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten. Daneben soll gewährleistet werden, dass auch private Anbieter von Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit offenstehen, alle Aspekte der Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Schließlich beziehen sich die Maßnahmen auch auf das Anbringen von Beschilderungen in Brailleschrift und in leicht lesbarer und verständlicher Form sowie auf die Verfügbarkeit menschlicher und tierischer Hilfe sowie von Mittelspersonen (u.a. Personen zum Führen und Vorlesen, professionelle Gebärdensprachdolmetscher), mit dem Ziel, den Zugang zu Gebäuden und anderen Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, zu erleichtern.

Die mehrfache Erwähnung des Tatbestandsmerkmals „die der Öffentlichkeit offenstehen“ impliziert, dass nicht alle privaten Gebäude barrierefrei hergestellt werden müssen, sofern sie nicht öffentlich zugänglich sind. In Bezug auf rein privat genutzte Denkmäler sollte dies eine Selbstverständlichkeit sein, denn sie stehen der Öffentlichkeit nicht und den Denkmalschutzbehörden nur unter engen gesetzlichen Voraussetzungen offen, wenn es zur Erfüllung der sich aus dem DSchG ergebenden Aufgaben erforderlich ist.¹¹ Umgekehrt wird aber die Barrierefreiheit des öffentlichen Raums, die z.B. in historischen Altstädten durchaus Anpassungen von Pflasterungen, Treppenanlagen etc. erfordern kann, durch Art. 9 BRK umfassend angestrebt.

¹¹ Z.B. § 28 Abs. 2 DSchG NRW.

Art. 30 BRK regelt den Zugang zu kulturellen Einrichtungen. Hiernach treffen die Vertragsstaaten alle „geeigneten Maßnahmen“, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Orten kultureller Darbietungen oder Dienstleistungen, wie Theatern, Museen, Kinos, Bibliotheken und Tourismusdiensten, sowie, „so weit wie möglich“, zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben. Auch hier spricht der systematische Zusammenhang des Begriffs der Denkmäler dafür, dass nur solche Denkmäler gemeint sind, die öffentlich zugänglich sind.¹²

2. Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)

In Ausfüllung von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz, wonach niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf, wurde 2002 das BGG erlassen.¹³ Die für die Schnittstelle mit dem Denkmalrecht wesentliche Vorschrift des BGG befasst sich mit der Bautätigkeit des Bundes: Nach § 8 Abs. 1 BGG sollen zivile Neubauten sowie große zivile Um- oder Erweiterungsbauten des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei gestaltet werden.

Große Neu-, Um- und Erweiterungsbauten i.S. dieser Vorschrift sind bauliche Maßnahmen mit Kosten über 2.000.000,- € ohne die Baunebenkosten, durch die neue Anlagen geschaffen, bestehende Liegenschaften in ihrer baulichen Substanz wesentlich verändert werden oder die der erstmaligen Herrichtung einer Liegenschaft infolge neuer Zweckbestimmung dienen.¹⁴

Nach anderen Angaben in der Literatur liegt die Kostengrenze dagegen bei 1 Mio. €. ¹⁵ Abweichende Werte können sich auch für die Staatsbauverwaltungen der Länder ergeben; in Bayern liegt die Grenze bei 1 Mio. €. ¹⁶

¹² Zur Auslegung völkerrechtlicher Verträge anhand der Vorgaben des Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention s. Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2014, S. 410ff.

¹³ S.o. Fn. 3.

¹⁴ Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) des BMVBS, Teil E, Stand 25.9.2013.

¹⁵ Dirk H. Dau/Franz-Josef Düwell/Jakob Joussen, *Sozialgesetzbuch IX*, 2014, Erl. Nr. 3 zu § 8 BGG, unter Bezugnahme auf BT-Drucks. 14/7420 S. 28.

¹⁶ Anlage zur RL Bau vom 25.5.2011, AllIMBI 2011, 309, Abschnitt A. 7.

Von den anerkannten Regeln der Technik zur Herstellung von Barrierefreiheit kann abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllt werden. Ausdrücklich wird bestimmt, dass die landesrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Bauordnungen, aber auch die Denkmalschutzgesetze, unberührt bleiben. Damit stellt sich nicht die Frage, ob hier der Grundsatz des Art. 31 Grundgesetz – Bundesrecht bricht Landesrecht – anzuwenden oder aufgrund des ungeschriebenen Grundsatzes des bundesfreundlichen Verhaltens einschränkend auszulegen wäre.¹⁷ Auch Anlagen des Bundes unterliegen dem landesrechtlichen Denkmalschutz¹⁸; Konflikte zwischen Denkmalschutz und Barrierefreiheit sind damit – wie bei Vorhaben Privater – durch eine Gewichtung der gegenläufigen Positionen und ein angemessenes Eingehen auf den Einzelfall zu lösen.

Nach § 8 Abs. 2 BGG sind sonstige bauliche oder andere Anlagen, öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten. Zu nennen sind hier die in § 13 Abs. 1 Nr. 2 BGG aufgezählten Rechtsvorschriften (z.B. die Verpflichtung nach § 8 Abs. 3 Satz 3 und 4 sowie § 13 Abs. 2a des Personenbeförderungsgesetzes, den ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 barrierefrei zu gestalten).

Die materiellen Vorgaben ergänzt ein Verbandsklagerecht (§ 13 BGG); anerkannte Behindertenverbände können, ohne in eigenen Rechten verletzt zu sein, Klage erheben mit dem Ziel, z.B. die Verletzung der Verpflichtung des Bundes zum barrierefreien Bauen feststellen zu lassen. Damit ist allerdings nicht die Aufhebung der einem Vorhaben zugrunde liegenden Zulassungsentscheidung (z.B. Baugenehmigung) verbunden¹⁹; ebenso wenig kann der Verband jeden Verfahrens- oder Abwägungsmangel rügen.²⁰ Daneben können Verbände die Belange von persönlich betroffenen Behinderten gerichtlich geltend machen (Prozeßstandschaft,

¹⁷ Zu den Voraussetzungen s. BVerfGE 104, 238-249.

¹⁸ BVerwG U.v. 25. September 2008 7 A 4/07, NVwZ 2009, 588-592 = EzD 2.2.4 Nr. 41.

¹⁹ VGH Mannheim B. v. 6. Dezember 2004 5 S 1704/04, NVwZ-RR 2005, 635-637.

²⁰ BVerwG U.v. 5. April 2006 9 C 1/05, NVwZ 2006, 817-820.

§ 12 BGG) und in diesem Rahmen auch die Zulassungsentscheidung an sich angreifen.²¹

Das BGG ist vor Inkrafttreten der BRK beschlossen worden. Sollte sich hieraus weiterer Anpassungsbedarf ergeben, wäre dies vom Gesetzgeber umzusetzen.

3. Weitere Rechtsgrundlagen

a) Die wichtigsten völkerrechtlichen Übereinkommen zum Denkmalschutz²² sind die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten²³, die UNESCO-Welterbekonvention²⁴, das Übereinkommen zum Schutz des architektonischen Erbes in Europa²⁵ sowie das Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes²⁶. Während zur Haager Konvention und zum Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes ein Zustimmungsgesetz erging, beschränkte man sich bei den übrigen Abkommen auf eine Bekanntmachung, weil man davon ausging, dass gesetzgeberische Umsetzungsschritte nicht erforderlich sind. Gleichwohl handelt es sich in allen Fällen um völkerrechtlich für die Bundesrepublik Deutschland im Außenverhältnis bindende Verträge.²⁷

b) Nahezu alle Landesverfassungen berücksichtigen als Staatsziele den Denkmalschutz oder das kulturelle Leben.²⁸ Zwar folgen daraus keine Ansprüche des einzelnen Bürgers. Gleichwohl handelt es sich nicht um unverbindliche Programmsätze, sondern um für alle staatlichen Ebenen bindendes Recht. Dies kann im Einzelfall bis zur Unwirksamkeit von Rechtsakten führen, die die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht hinreichend beachten.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht bewertet den Denkmalschutz als „Gemeinwohlaufgabe von hohem Rang“.³⁰

²¹ VGH Mannheim a.a.O.

²² hierzu Martin/Krautzberger a.a.O., Kap. B V.

²³ BGBl II 1967 S. 1233, 1237.

²⁴ BGBl II 1977 S. 213.

²⁵ BGBl II 1987 S. 623.

²⁶ BGBl II 2002 S. 2709.

²⁷ Zur Problematik insgesamt Fastenrath DÖV 2008, 697-706.

²⁸ S. die Übersicht bei Martin/Krautzberger a.a.O., Kap. B II. 4.

²⁹ Z.B. eines Bebauungsplans, BayVerfGH U. v. 22.7.2008 Vf. 11-VII-07, EzD 1.2 Nr. 6. Allgemein zu den Vorgaben für den Gesetzgeber s. Hammer, in: Gerd Hager/Felix Hammer/Dagmar Zimdars/Dimitrij Davydov/Dieter J.Martin, Denkmalrecht Baden-Württemberg, 2011, Einführung Ziff. 3.2.5.

³⁰ BVerfGE 100, 226, 242.

Die meisten Verfassungen enthalten zudem ein Benachteiligungsverbot für Behinderte.³¹ Dabei handelt es sich um ein einklagbares Grundrecht; eine rechtliche Schlechterstellung Behinderter ist hiernach allenfalls zulässig, wenn zwingende Gründe dafür vorliegen.³²

c) Die Belange von Baukultur, Denkmalschutz und Denkmalpflege, der erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes werden im (nicht abschließenden) Katalog der für die städtebaulichen Planung maßgeblichen Interessen in § 1 Abs. 6 Nr. 5 Baugesetzbuch (BauGB)³³ ausdrücklich genannt³⁴; Gleiches gilt für die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen (§ 1 Abs. 6 Nr. 3 BauGB). Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Nach neuerer Ansicht unterliegen die Belange der Denkmalpflege in der planerischen Abwägung aufgrund des Kulturstaatsgebots einer "Abwägungsdirektive", können also nicht ohne weiteres "weggewogen" werden³⁵.

d) Der Regelungsgehalt der landesrechtlichen Behindertengleichstellungsgesetze ist weitgehend identisch mit dem des BGG des Bundes; daher wird auf die vorangehende Darstellung³⁶ verwiesen. Art. 10 Abs. 1 Satz 4 BayBGG weist ausdrücklich darauf hin, dass die Vorgaben der Bayerischen Bauordnung (BayBO)³⁷ zur Barrierefreiheit unberührt bleiben.

e) Die Landesbauordnungen machen Vorgaben für die Barrierefreiheit. Art. 48 BayBO enthält Verpflichtungen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Wohnungsbau

³¹ Z.B. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz, Art. 118a Bay. Verfassung.

³² BayVerfGH E. v. 11.3.2008 Vf. 5-VII-07, juris.

³³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 954).

³⁴ Hierzu Martin/Krautzberger a.a.O., Kap. F II.

³⁵ Esther Rabeling, Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in planerischen Abwägungsentscheidungen, 2012, S. 97, 99 f. m.w.N. aus der Rechtsprechung; Dimitrij Davydov, REE 2013, 23.

³⁶ S.o. 2.

³⁷ Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl 2007, S. 588), zuletzt geändert 22.7.2014, GVBl 286.

(Abs. 1), bei öffentlich zugänglichen Gebäuden (Abs. 2) und bei Anlagen, die überwiegend oder ausschließlich von Menschen mit Behinderung, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern genutzt werden (Abs. 3). Der Gesetzgeber sieht ein abgestuftes System vor: Im Wohnungsbau hängt die Zahl der barrierefrei zu erstellenden Wohnungen von der Gesamtzahl der Wohnungen in der Anlage ab; daneben ist vorgeschrieben, welche Räume im einzelnen barrierefrei zugänglich sein müssen. Allerdings wird die Einhaltung dieser Vorgaben im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren von der Bauaufsichtsbehörde nicht geprüft (Art. 59 BayBO). Bei öffentlich zugänglichen Gebäuden müssen die dem allgemeinen Besucher- und Benutzerverkehr dienenden Teile in erforderlichem Umfang barrierefrei sein. Anlagen nach Abs. 3 (Tagesstätten, Heime etc.) müssen in allen der zweckentsprechenden Nutzung dienenden Teilen barrierefrei sein. Abweichungsmöglichkeiten ergeben sich, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderung oder alten Menschen oder bei Anlagen des Wohnungsbaus auch wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können.³⁸

Diese Vorgaben gelten bei Neubauten; für Bestandsbauten gilt Abs. 4 Satz 2, wonach bei baulichen Anlagen im Sinn der Abs. 2 und 3 (öffentlich zugängliche Gebäude, Tagesstätten, Heime etc.) die Bauaufsichtsbehörde verlangen soll, dass ein gleichwertiger Zustand hergestellt wird, wenn das technisch möglich und dem Eigentümer wirtschaftlich zumutbar ist.

Daneben werden DIN-Normen als Technische Baubestimmungen nach Art. 3 Absatz 2 BayBO eingeführt. Auf diese Weise wurden die Teile 1 und 2 der DIN-Reihe 18040 („Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen“; Teil 1: „Öffentlich zugängliche Gebäude“; Teil 2: „Wohnungen“) verbindlich. Teil 3 („Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum“) wird derzeit erarbeitet und soll im Jahr 2014 in der Endfassung vorliegen. Die umfangreichen Normen enthalten detailreiche Vorgaben z.B. zur Breite und

³⁸ Z.B. Art. 48 Abs. 4 Satz 1 BayBO.

maximalen Neigung von Rampen oder zur Gestaltung von Treppen und Handläufen.³⁹

Aufgrund ihrer Verbindlichkeit als technische Baubestimmungen können die Vorgaben der DIN 18040 auch zivilrechtliche Folgen entfalten; nicht gerechtfertigte Abweichungen von der Norm können ggf. zu einer Verletzung der Verkehrssicherungspflicht führen mit der Folge einer Schadensersatzpflicht (§§ 823 ff. BGB), sofern die Anlage (z.B. Treppe) für eine öffentliche Nutzung freigegeben wird. Dies gilt allerdings nur, wenn die Voraussetzungen einer bauordnungsrechtlichen Abweichung nicht vorlagen, die z.B. durch Art. 3 Abs. 2 Satz 3, 63 Abs. 1 BayBO ermöglicht wird.

f) In die Denkmalschutzgesetzen von acht Ländern wurden in Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des BGG bzw. der entsprechenden Landesgesetze Regelungen eingefügt, wonach bei Entscheidungen über die Veränderbarkeit von Denkmälern die Belange von Menschen mit Behinderung und von Menschen mit sonstigen Mobilitätsbeeinträchtigungen zu berücksichtigen sind.⁴⁰ Auch in den übrigen Ländern sind diese Belange aufgrund der Generalklauseln der Erlaubnistatbestände („öffentliche/private Belange“) bzw. über die Ausübung eines eingeräumten Ermessens in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen⁴¹; eine verminderte Intensität ist damit nicht verbunden.⁴² Ausdrückliche Verbandsklagebefugnisse existieren im Denkmalrecht bislang nicht.

III. Konfliktlösung

Die Frage, in welchem Ausmaß bei denkmalgeschützten Anlagen Barrierefreiheit oder -reduktion erreicht werden kann, bewegt sich in einem Spannungsfeld von Normen, die inhaltlich nicht vollständig harmonisiert sind. Eine unmittelbare Anwendbarkeit einzelner Bestimmung der BRK scheidet aus; sie ist vielmehr als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte und

³⁹ Auszugsweise einsehbar unter www.nullbarriere.de.

⁴⁰ BAY: Art. 6 Abs. 4; BER: § 11 Abs. 5; BRA: § 1 Abs. 4; HH: § 8 Abs. 1 Satz 2; NDS: § 7 Abs. 2 Nr. 2 c); SAC: § 1 Abs. 4; ST: § 9 Abs. 2 Sätze 3 und 4 (Beschränkung auf Denkmäler, die im Eigentum von Land oder Kommunen stehen oder die öffentlicher Bildung dienen; SH: § 7 Abs. 1 Satz 5.

⁴¹ Zur unterschiedlichen Struktur der Erlaubnistatbestände s. Martin/Krautzberger a.a.O., Kap. E IV.

⁴² S. dazu noch unten III.

Staatsziele heranzuziehen⁴³. Die BRK ist damit auf Ausfüllung durch die Gesetzgeber angewiesen. Da die Behindertengleichstellungsgesetze wiederum die denkmal- und bauordnungsrechtlichen Regelungen unberührt lassen, wird die Konfliktlösung auf die Einzelfallentscheidung verlagert. Dennoch gibt es Stimmen, die eine Änderung bau- und denkmalschutzrechtlicher Normen fordern.⁴⁴

1. Anpassungsbedarf für die Denkmalschutzgesetze?

Eine generelle Priorisierung der Belange der Denkmalpflege scheidet angesichts der im Einzelfall gegenläufigen Grundrechte der Menschen mit Behinderungen aus. Aber auch eine – durch etwaige Änderungen der Denkmalschutzgesetze zu bewirkende – stets vorrangige Berücksichtigung der Belange der Behinderten wäre angesichts der Staatszielbestimmungen zugunsten des Denkmalschutzes⁴⁵ unzulässig; die bislang nicht weiter erörterte Vereinbarkeit mit den oben genannten⁴⁶ völkerrechtlichen Verträgen zum Denkmalschutz wäre zu hinterfragen. Im Konfliktfall zwischen verschiedenen internationalen Verträgen müsste durch eine Abwägung der verschiedenen Schutzgüter sichergestellt werden, dass die Integrität aller betroffenen internationalen Übereinkommen gewahrt bleibt.⁴⁷

Auch nach verfassungsrechtlichen Auslegungsprinzipien begrenzen sich inhaltlich gegenläufige Rechtsgüter, die jeweils nach einer von der Verfassung selbst getroffenen Wertung bedeutsamen Rang aufweisen oder ein wichtiges Gemeinschafts Anliegen bilden, gegenseitig und sind in einen verhältnismäßigen Ausgleich zu bringen⁴⁸; daher wäre es z.B. unverhältnismäßig, aus Art. 9 BRK die Verpflichtung abzuleiten, jedes Wohngebäude in einen barrierefreien Zustand zu versetzen bzw. jeden darauf gerichteten Antrag zu genehmigen, unabhängig von der Gewichtigkeit der betroffenen Interessen und gegenläufigen Belange im Einzelfall. Dass diese Auslegung wiederum mit der BRK vereinbar ist, bestätigt auch die Definition in Art. 2 BRK, wonach „angemessene Vorkehrungen“ solche Maßnahmen sind, die notwendig und geeignet sind und keine unverhältnismäßige oder unbillige

⁴³ BVerfGE 128, 282, 306.

⁴⁴ Z.B. Diskussionspapier des Deutschen Instituts für Menschenrechte zur Normprüfung in Berlin, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/laenderprojekte/normenpruefung-berlin.html>.

⁴⁵ Oben II. 3. b).

⁴⁶ II. 3. a).

⁴⁷ Hierzu Ipsen, Völkerrecht, a.a.O., S. 423.

⁴⁸ Bei Grundrechtskonflikten: Prinzip der praktischen Konkordanz, vgl. BVerfGE 83, 130, 139.

Belastung darstellen. Die für die Auslegung der Konvention beachtliche Kommentierung des UN- Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu Art. 9 BRK sieht eine Zugänglichkeit von allen Gebäuden nicht vor, sondern erkennt die Notwendigkeit an, die Einzigartigkeit und Identität der Denkmäler zu erhalten.⁴⁹

2. Die Konflikte sind daher nur im Rahmen eines einzelfallbezogenen denkmalrechtlichen Erlaubnis- oder Baugenehmigungsverfahrens zu lösen. Maßnahmen, die mit wenigen oder reversiblen Eingriffen in die Denkmalsubstanz verbunden sind (z.B. Aufbringung taktiler Leitsysteme ggf. auf einer Zwischenschicht), sind eher genehmigungsfähig als solche, die mit dem endgültigen Verlust von Denkmalsubstanz verbunden sind. Die – zahlenmäßig überschaubare - Rechtsprechung hatte sich bisher nur mit Fällen zu befassen, in denen es um massive Eingriffe in die Denkmalsubstanz ging. Die geringe Zahl der bekannten Entscheidungen spricht ohnehin für eine eher großzügige Genehmigungspraxis. Nachfolgend eine Vorstellung der einschlägigen Urteile:

Der BayVGH urteilte im Jahr 2012 über den beantragten Einbau eines Innenaufzugs, der zu einem Eingriff in ein erhaltenswertes Treppenhaus geführt hätte, und verneinte die Erlaubnisfähigkeit. Die Bestimmung in Art. 6 Abs. 4 BayDSchG, wonach die Belange von Menschen mit Behinderung und von Menschen mit sonstigen Mobilitätsbeeinträchtigungen zu berücksichtigen sind, enthalte zwar einen ausdrücklich festgeschriebenen öffentlichen Belang, welcher im Rahmen der zu treffenden Ermessensentscheidung zu berücksichtigen sei (Berücksichtigungsgebot), nicht aber ein „Optimierungsgebot“ in dem Sinn, dass sich Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit in jedem Fall durchsetzen müssten. Auch müsse nicht jedes Baudenkmal für Behinderte zugänglich sein.⁵⁰ Dementsprechend verneint der BayVGH in einer weiteren Entscheidung die Bescheinigungsfähigkeit eines Aufzugs als zur sinnvollen Nutzung eines Baudenkmal erforderlich nach § 7 i Einkommensteuergesetz.⁵¹

⁴⁹ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx; dort Ziff. 44.

⁵⁰ BayVGH U. v. 16.1.2012 2 B 11.2408, BayVBI 2012, 403.

⁵¹ BayVGH U. v. 17.10.2013 2 B 13.1521, juris.

Bereits einige Jahre zuvor hatte das OVG Berlin-Brandenburg den Anbau eines Außenaufzugs in einem Denkmalsbereich abgelehnt, weil die geplante Anlage sich wegen ihrer Lage schon nicht für mobilitätsbehinderte Personen eignete⁵² - sie sollte erst im Hochparterre beginnen und nicht alle Geschosse anfahren. Auch im Hinblick auf eine sich möglicherweise zukünftig abzeichnende gesundheitliche Einschränkung des Eigentümers wurde kein überwiegendes privates Interesse anerkannt, das dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung der Hof- und Treppenhausanlage in ihrem Erscheinungsbild entgegenstehen könnte.

In mehreren neueren und z.T. noch nicht rechtskräftigen Entscheidungen hat sich das VG München mit der Frage von Aufzugsein- und anbauten befasst.

Im Urteil vom 13.5.2013⁵³ wurde die Erlaubnis zum Einbau von zwei Aufzügen in Vorder- und Rückgebäude verweigert, weil die Eingriffe in die Bausubstanz (Abschneiden des historischen Geländers, umfangreiche Einschnitte in sämtliche Geschosspodeste beider Treppenhäuser) im Vergleich zum verfolgten Zweck (Innenmaß der Aufzüge zu klein zur Aufnahme eines Rollstuhls oder eines Rollators) nach Ansicht des Gerichts zu gravierend gewesen wären.

Im Urteil vom 10.6.2013⁵⁴ wurde die Erlaubnis zum Einbau eines Innenaufzugs ebenfalls verweigert, obwohl der Aufzug zur Aufnahme eines Rollstuhls geeignet gewesen wäre; begründet wurde dies mit der besonderen denkmalfachlichen Wertigkeit des Treppenhauses und dem Umstand, dass der Einbau des Aufzugs weder aus bautechnischen, statischen oder anderen zwingenden Gründen zur Erhaltung des Denkmals notwendig sei.

Umgekehrt hat das Gericht mit Urteil vom 7.10.2013⁵⁵ die Behörde zur Erteilung einer Erlaubnis für den Einbau eines innen liegenden Aufzugs verpflichtet, weil etwaige denkmalfachliche Besonderheiten der vorhandenen, unstreitig sanierungs- und sicherungsbedürftigen Treppe nicht hinreichend deutlich gemacht worden seien und der Einbau eines Aufzugs auch dann den Belangen von

⁵² U. v. 8.11.2006 OVG 2 B 13.04, BauR 2007, 694-697.

⁵³ M 8 K 12.3971, juris.

⁵⁴ M 8 K 12.2759, juris.

⁵⁵ M 8 K 12.5228, juris.

mobilitätsbeeinträchtigten Personen entgegen komme, wenn er zur Aufnahme eines Rollstuhls zu schmal ist.

In einer Entscheidung vom gleichen Tag⁵⁶ vermisst das Gericht ausreichende Ermessenserwägungen zu den Belangen der in ihrer Mobilität beschränkten Personen, weist aber darauf hin, dass eine Ablehnung für einen innen liegenden Aufzug rechtmäßig ergehen könne, wenn eine aus denkmalpflegerischer Sicht weniger eingreifende Alternative (Außenaufzug) vorhanden ist. Hingegen sei eine Behördenpraxis, nach der grundsätzlich keine innen liegenden Aufzüge genehmigt würden, rechtswidrig.

Eine einheitliche Tendenz der Rechtsprechung ist, wie die genannten Urteile zeigen, nicht festzustellen; ob sich die denkmalpflegerischen oder die Belange der Menschen mit Behinderung durchsetzen, hängt auch hier von der sorgfältigen und nachvollziehbaren fachlichen Begründung und der umfassenden Würdigung und Abwägung der betroffenen privaten Belange ab.

3. Bislang noch nicht bekannt sind Fälle, in denen der Abbruch eines Baudenkmals mit der Begründung gefordert wurde, die Herstellung der Barrierefreiheit sei nicht möglich oder erfordere einen unzumutbaren finanziellen Aufwand. In diesen Fällen, aber auch bei einem beantragten schwerwiegenden Eingriff in ein Baudenkmal, der die Denkmaleigenschaft infrage stellen würde, kann der Antragsteller nach der ständigen Rechtsprechung nahezu aller Obergerichte zunächst darauf verwiesen werden, das Baudenkmal an einen erhaltungswilligen Nutzer zu verkaufen.⁵⁷ Eine Grenze zieht jedoch auch hier die Eigentumsgarantie; sie verschafft zwar keinen Anspruch auf Erhalt oder gar Schaffung eines bestimmten Wohnumfelds, schützt aber feste soziale Bindungen in das örtliche Umfeld.⁵⁸ Sofern ein Mensch mit Behinderung also darauf angewiesen ist, weiterhin in einem bestimmten Denkmal zu wohnen, weil in der näheren Umgebung kein adäquater

⁵⁶ M 8 K 12.4789, juris.

⁵⁷ z.B. OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 2. Dezember 2009 1 A 10547/09, juris, OVG NW 13.09.2013 10 A 1069/12, juris; s.a. Dieter J. Martin/Stefan Mieth/Jörg Spennemann, Zumutbarkeit im Denkmalrecht, S. 57 ff.

⁵⁸ BVerfG U. v. 17.12.2013 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, DVBl 2014, 175-182 (Garzweiler-Entscheidungen).

Wohnraum vorhanden ist oder geschaffen werden kann, und feste soziale Bindungen vorhanden sind, steht ihm insoweit auch Art. 14 Grundgesetz zur Seite.

IV. Fazit

Barrierefreiheit und Denkmalschutz stehen in der Rechtsordnung als gleichberechtigte Belange nebeneinander und müssen zu einem sinnvollen Ausgleich gebracht werden. Die UN-Behindertenrechtskonvention ist dabei neben den Übereinkommen und Staatszielen zum Denkmalschutz als Auslegungshilfe für die bestehenden Rechtsnormen heranzuziehen. Bei Maßnahmen, die Auswirkungen auf Denkmalsubstanz haben, ist eine Prüfung, auf welche Weise die Belange der Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden können, und eine nachvollziehbare Darlegung der entgegenstehenden denkmalpflegerischen Belange unabdingbar.

Die politischen Vorgaben zur Herstellung der Barrierefreiheit des öffentlichen Raums erfordern keine neuen Gesetze oder Gewichtungsvorgaben, sondern die Bereitstellung ausreichender finanzieller Mittel für qualitätvolle Lösungen.