

Barrierefreiheit und Denkmalschutz – Ein rechtlicher Zielkonflikt?

I. Vorbemerkung

Sehr geehrte Damen und Herren,

gestatten Sie mir eine kleine Vorbemerkung, bevor ich mich dem Thema meines heutigen Beitrages zuwende:

Vor einigen Jahren wandte sich ein 85-jähriger Herr an mich als Behindertenbeauftragten des Landes mit der Bitte, ihn dabei zu unterstützen, noch einmal im Bremer Ratskeller Essen gehen zu können, dort habe er vor mehr als sechzig Jahren seine Hochzeit gefeiert und würde dort gern noch einmal hinkommen, obwohl er jetzt auf die Nutzung eines Rollstuhls angewiesen sei. Ich konnte ihm mit Unterstützung der Geschäftsführung des Ratskellers helfen: Über den Lastenaufzug und durch den Weinkeller konnte er mit Unterstützung über einen nicht barrierefreien Weg mit zu steilen Rampen in den Ratskeller gelangen.

Vor etwa einem Jahr erreichte mich die Mail einer Dame aus der Wesermarsch, die mir mitteilte, sie bekomme Besuch von drei über 90-jährigen Damen aus Australien, von denen zwei einen Rollstuhl nutzen müssten. Mit ihren australischen Gästen wolle sie an einem Samstag das – ja denkmalgeschützte und zum Weltkulturerbe gehörende - Bremer Rathaus besuchen. Von einer Mitarbeiterin der Tourismuszentrale sei ihr mitgeteilt worden, Samstags könne der vorhandene Aufzug nicht genutzt werden. Glücklicherweise war dies eine falsche, auf einem Missverständnis beruhende Information, so dass ich auch den älteren Damen aus Australien helfen konnte.

Beide Beispiele verdeutlichen meines Erachtens zweierlei:

- Aufgrund des demografischen Wandels wird die Zahl derjenigen, die auf barrierefreie Strukturen angewiesen sind, weiter steigen und
- Menschen sind immer weniger bereit, sich einfach damit abzufinden, durch Barrieren unterschiedlichster Art behindert zu werden, d.h. die Forderung nach Barrierefreiheit wird zukünftig noch stärker werden.

II. Rechtliche Grundlagen für die Herstellung von Barrierefreiheit

1. Begriffsbestimmungen

a) Behinderung

Wenn ich eben darauf hingewiesen habe, dass Menschen immer weniger bereit sind, sich damit abzufinden, durch Barrieren unterschiedlichster Art behindert zu werden, stellt sich die Frage, welcher Behinderungsbegriff dieser Aussage zu Grunde liegt.

Nach Artikel 1 Satz 2 der Behindertenrechtskonvention (BRK) zählen zu den Menschen mit Behinderungen 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.

Die BRK legt damit einen Behinderungsbegriff zu Grunde, der die gesellschaftliche Dimension von Behinderung mit umfasst: Wie sehr sich eine gesundheitliche Beeinträchtigung tatsächlich auswirkt, hängt entscheidend davon ab, unter welchen gesellschaftlichen Bedingungen die jeweilige Person mit dieser Beeinträchtigung lebt bzw. leben muss. Eine Person mit Rollstuhl, die ständig auf bauliche Barrieren stößt, ist mehr behindert als ein Mensch mit Rollstuhl, der in einer Gesellschaft lebt, in der es keine oder nur noch wenige bauliche Hindernisse gibt. Diesen Aspekt von „Behinderung“ bringt der Satz „Behindert ist man nicht, behindert wird man.“ - einfach formuliert - zum Ausdruck.

Der Behinderungsbegriff im deutschen Behinderten- und Sozialrecht betont dem gegenüber (noch) den medizinischen Aspekt, wie z.B. § 3 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (BGG NRW) zeigt.

§ 3 Abs. 1 BGG NRW lautet wie folgt:

„Menschen haben eine Behinderung, wenn ihre körperlichen Funktionen, geistige Fähigkeiten 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.“

Inhaltsgleiche Regelungen enthalten § 3 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) und § 2 Abs. 1 SGB IX.

Obwohl die Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder in der Definition von Behinderung noch den medizinischen Aspekt betonen, zielen sie – wie im Einzelnen noch zu zeigen sein wird – vor allem auch auf die Beseitigung von Barrieren ab, um Menschen mit

Behinderung Selbstbestimmung und eine gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen und Benachteiligungen zu vermeiden. Damit setzen sie an den gesellschaftlichen Ursachen von Behinderung an.

b) Barrierefreiheit

In § 4 BGG NRW wird Barrierefreiheit wie folgt definiert:

„Barrierefreiheit ist die Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der gestalteten Lebensbereiche für alle Menschen. Der Zugang und die Nutzung müssen für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein; hierbei ist die Nutzung persönlicher Hilfsmittel zulässig. Zu den gestalteten Lebensbereichen gehören insbesondere bauliche und sonstige Anlagen, die Verkehrsinfrastruktur, Beförderungsmittel im Personennahverkehr, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen.“

In der Gesetzesbegründung zu dieser Bestimmung wird darauf hingewiesen, dass Die beispielhafte Aufzählung von gestalteten Lebensbereichen in Satz 2 verdeutlichen soll, dass vollständige Barrierefreiheit grundsätzlich einen umfassenden Zugang und eine uneingeschränkte Nutzung des Lebensumfeldes voraussetzen. Die einzelnen Anforderungen an die Barrierefreiheit in den Bereichen Verkehr, Bauen, Informationsverarbeitung würden in den speziellen Rechtsvorschriften geregelt und ausgeführt. § 4 BGG NRW sei damit eine zentrale Norm, die auf andere Vorschriften ausstrahle; zum Beispiel auf die Beurteilung des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ nach § 9 Abs. 2 Buchst. b) Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSchG NRW) (Landtag NRW, Drucks. 13/3855, S. 51).

Dem zufolge gibt es Barrieren nicht nur bei baulichen Anlagen wie Gebäuden, Straßen, Wegen, Plätzen, Verkehrsanlagen usw. ; vielmehr bestehen beispielsweise auch Kommunikations- und Informationsbarrieren. Zu nennen sind aber auch die „Barrieren in den Köpfen“ wie Vorurteile und Klischeevorstellungen.

An die Herstellung von Barrierefreiheit bei baulichen Anlagen stellen sich vielfältige Anforderungen, da es verschiedenste Beeinträchtigungen gibt: Aus der Perspektive von Menschen mit Rollstuhl oder Rollator ergeben sich andere Anforderungen wie aus der Perspektive von Blinden und hochgradig sehbehinderten Personen oder aus derjenigen von Menschen mit Lernschwierigkeiten oder gehörlosen und hörbehinderten Menschen.

2. Rechtliche Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit

a) Verpflichtung nach § 7 BGG NRW

Regelungen zur Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr enthält § 7 BGG NRW.

Nach § 7 Abs. 1 BGG NRW sind die Errichtung oder die Änderung baulicher Anlagen der in § 1 Abs. 2 Sätze 1 und 2 BGG NRW genannten Träger öffentlicher Belange – also vor allem diejenigen des Landes, der Gemeinden sowie der Gemeindeverbände - entsprechend den bauordnungsrechtlichen Vorschriften barrierefrei zu gestalten. Gemäß § 7 Abs. 2 gilt die vorgenannte Regelung auch für sonstige bauliche oder andere Anlagen im Sinne von § 4 Satz 3 BGG NRW, d.h. für bauliche und sonstige Anlagen, die Verkehrsinfrastruktur, Beförderungsmittel im Personennahverkehr, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen.

Sprachlich erscheint die Regelung des § 7 BGG NRW als nicht sehr gelungen, bestimmt dessen Abs. 1 doch, dass die „Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen ... entsprechend den bauordnungsrechtlichen Vorschriften barrierefrei zu gestalten“ sind. Auch wirft die Formulierung des § 7 Abs. 2 BGG NRW die Frage auf, ob auch Beförderungsmittel im Personennahverkehr, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen - wie dies die Formulierung in § 7 Abs. 1 BGG NRW nahelegt - „entsprechend den bauordnungsrechtlichen Vorschriften barrierefrei zu gestalten“ sind.

Es stellt sich insoweit die Frage, ob und inwieweit die bauordnungsrechtlichen Vorschriften überhaupt auf Beförderungsmittel im Personennahverkehr, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen (entsprechend) angewendet werden können oder ob hier nicht speziellere Regelungen einschlägig sind wie z.B. die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO) oder die Regelung des § 10 BGG NRW zur barrierefreien Informationstechnik und die auf seiner Grundlage erlassene Rechtsverordnung, die BITV NRW.

b) § 55 der Landesbauordnung NRW

Die zentrale bauordnungsrechtliche Vorschrift, auf die § 7 Abs. 1 BGG NRW verweist, ist § 55 der Bauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (BauO NRW).

§ 55 BauO NRW bestimmt in seinem Abs. 1, dass Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen von Menschen mit Behinderung, alten Menschen und Personen mit Kleinkindern barrierefrei erreicht und ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können müssen.

Nach § 55 Abs. 2 BauO NRW gilt dies insbesondere für

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

Nach § 55 Abs. 6 BauO NRW können Abweichungen an die Anforderungen der Barrierefreiheit zugelassen werden, soweit diese Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderungen oder alten Menschen nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können.

c) Bestandsschutz

Aus dem Wortlaut des § 7 BGG NRW folgt, dass die Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit für die unter das Behindertengleichstellungsgesetz fallenden (öffentlichen) Stellen nur für die Errichtung oder Änderung baulicher Anlagen besteht. Eine rechtliche Verpflichtung zur systematischen Erfassung und Beseitigung von bestehenden Barrieren im (Alt-) Bestand folgt aus § 7 BGG NRW hingegen nicht.

Entsprechendes gilt für § 55 BauO NRW: Bei zulässig errichteten (Bestands-) Gebäuden begründet die Bauordnung für das Land NRW - ebenso wie die übrigen Landesbauordnungen - bisher keine allgemeine Verpflichtung zur nachträglichen Beseitigung baulicher Barrieren im (Alt-) Bestand.

Sofern rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen nicht den Vorschriften der BauO NRW oder Vorschriften auf Grund dieser Bauordnung entsprechen, so kann nach § 87 Abs. 1 BauO NRW nur dann verlangt werden, dass die Anlagen diesen Vorschriften angepasst werden, wenn dies im Einzelfall wegen der Sicherheit für Leben oder Gesundheit erforderlich ist.

3. Das "Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen"

Im Dezember 2008 haben Bundestag und Bundesrat das "Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen" (Behindertenrechtskonvention - BRK) ratifiziert. Das Übereinkommen ist in Deutschland im März 2009 in Kraft getreten und damit auf allen Ebenen staatlichen Handelns zwingend zu beachtendes Recht geworden.

Nach Art. 9 BRK sind die Vertragsstaaten u.a. dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Feststellung und Beseitigung bestehender Zugangshindernisse und -barrieren zu ergreifen. Vor dem Hintergrund dieser Regelung stellt sich die Frage, ob der im deutschen Bauordnungsrecht bestehende Bestandsschutz im Hinblick auf die Beseitigung bzw. Reduzierung von Zugangshindernissen noch aufrecht erhalten werden kann oder ob eine Verpflichtung zur Ergreifung von angemessenen Vorkehrungen geschaffen werden muss, um Barrieren bzw. Zugangshindernisse im (Alt-) Bestand zu beseitigen oder zumindest zu reduzieren.

Unabhängig von der Beantwortung dieser bauordnungsrechtlichen Frage sind staatliche Stellen einschließlich der Bundesländer und der kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund des Art. 9 BRK bereits heute dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Feststellung und Beseitigung bestehender Zugangshindernisse und -barrieren zu ergreifen.

Nach Art. 30 BRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen so weit wie möglich, Zugang zu Denkmälern und Stätten von nationaler kultureller Bedeutung haben.

Damit formuliert Art. 30 BRK für Denkmäler und für Stätten nationaler kultureller Bedeutung das Ziel der Herstellung einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit.

Unabhängig von der Beantwortung der Frage, ob sich aus dieser Regelung des Art. 30 BRK

auch das Erfordernis einer Anpassung der Denkmalschutzgesetze der Länder ergibt, sind die genannten Vorgaben der Art. 9 und 30 BRK auch bei der Auslegung des derzeit geltenden Denkmalschutzrechts zu beachten.

III. Das geltende Denkmalschutzrecht in Nordrhein-Westfalen

Nach § 1 Abs. 1 des Denkmalschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (DSchG NRW) sind Denkmäler zu schützen, zu pflegen, sinnvoll zu nutzen und wissenschaftlich zu erforschen. Sie sollen der Öffentlichkeit im Rahmen des Zumutbaren zugänglich gemacht werden.

Gemäß § 1 Abs. 3 DSchG NRW sind bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege angemessen zu berücksichtigen. Die für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege zuständigen Behörden sind frühzeitig einzuschalten und so mit dem Ziel in die Abwägung mit anderen Belangen einzubeziehen, dass die Erhaltung und Nutzung der Denkmäler und Denkmalbereiche sowie eine angemessene Gestaltung ihrer Umgebung möglich sind. Ihrerseits wirken Denkmalschutz und Denkmalpflege darauf hin, dass die Denkmäler in die Raumordnung und Landesplanung, die städtebauliche Entwicklung und die Landespflege einbezogen und einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden.

Der Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde bedarf nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW, wer

- a) Baudenkmäler oder ortsfeste Bodendenkmäler beseitigen, verändern, an einen anderen Ort verbringen oder die bisherige Nutzung ändern will,
- b) in der engeren Umgebung von Baudenkmalern oder ortsfesten Bodendenkmälern Anlagen errichten, verändern oder beseitigen will, wenn hierdurch das Erscheinungsbild des Denkmals beeinträchtigt wird, oder
- c) bewegliche Denkmäler beseitigen oder verändern will.

Die Erlaubnis ist gemäß § 9 Abs. 2 DSchG NRW zu erteilen, wenn

- a) Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder
- b) ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

Der Begriff "Entgegenstehen" in § 9 Abs. 2 Buchstabe a DSchG NRW ist in der Rechtsprechung dahingehend geklärt, dass nicht schon jede noch so geringfügige nachteilige Betroffenheit denkmalrechtlicher Belange

einer Erlaubniserteilung entgegensteht. Es ist vielmehr eine Abwägung der Belange des Denkmalschutzes vorzunehmen mit den Interessen, die für die erlaubnispflichtige Maßnahme streiten.

Die in dem Begriff "Entgegenstehen" enthaltene Befugnis zur Abwägung räumt der Behörde keine Gestaltungsfreiheit ein, sondern enthält die Verpflichtung zur einer gesetzlich gebundenen und gerichtlich uneingeschränkt kontrollierbaren Bewertung der in der Norm genannten Voraussetzungen. Insoweit ist eine von der Qualität des jeweils zu schützenden Denkmals abhängige Einzelfallprüfung vorzunehmen, ob und inwieweit die Schutzziele und zwecke des Denkmalschutzgesetzes durch die in Rede stehende Maßnahme konkret betroffen sind. Die im Einzelfall erheblichen Umstände sind zu ermitteln und sodann im Wege der Abwägung zwischen den Belangen des Denkmalschutzes und den für die erlaubnispflichtige Maßnahme streitenden privaten Interessen zu gewichten (vgl. VG Aachen, 15.06.2005, Az. 3 K 3042/03 m.w.N.).

So stellt eine knapp 10 cm hohe Eingangsstufe eines denkmalgeschützten Rathauses aus dem Jahr 1794 kein denkmalrechtlich schützenswertes Symbol für das Verhältnis Bürgerschaft/Obrigkeit dar, aufgrund dessen die Genehmigung zur Anhebung des Gehweges zur barrierefreien Erschließung des Haupteingangs des Rathauses untersagt werden könnte (vgl. VG Schleswig-Holstein, 08.02.2005, Az. 8 a 91/04).

Bei der Beantwortung der Frage, ob Gründe des Denkmalschutzes einer barrierefreien Erschließung überhaupt entgegenstehen, ist zu berücksichtigen, dass die Beseitigung von Zugangshindernissen und -barrieren auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderung und die Vermeidung ihrer Benachteiligung abzielt. Mit anderen Worten: Bei der Beseitigung von Barrieren geht es immer auch um die Verwirklichung der Grundrechte sowie der in der BRK für Menschen mit Behinderung konkretisierten menschenrechte, also um hochrangige Rechtsgüter. Deshalb müssen auch aus der Perspektive des Denkmalschutzes bauliche Elemente der Barrierefreiheit wie z.B. Rampen, Aufzüge oder Taktile und kontrastierende Bodenleitsysteme ebenso selbstverständlich sein wie Lautsprecheranlagen in denkmalgeschützten mittelalterlichen Kirchen, oder die elektrische Beleuchtung in älteren Gebäuden aus der Zeit vor der Erfindung der Glühbirne. Warum für die Barrierefreiheit im Verhältnis zum Denkmalschutz etwas anderes gelten sollte als für die Beleuchtung oder Beschallung denkmalgeschützter Gebäude ist nicht erkennbar.

Dies bedeutet natürlich nicht, dass bei der Beseitigung oder Reduzierung von Zugangshindernissen und -barrieren die Belange des Denkmalschutzes unbeachtlich sind. Vielmehr ist im Einzelfall zu prüfen, ob beide Erfordernisse, nämlich der Schutz des Denkmals sowie die Herstellung von Barrierefreiheit so weit wie möglich in Einklang gebracht werden können. Schließlich wird auch bei einem denkmalgeschützten Dom beim Einbau einer Lautsprecheranlage darauf zu achten sein, dass der Eingriff in das denkmalgeschützte Erscheinungsbild des Innenraums möglichst gering bzw. unauffällig ausfällt.

Eine Verpflichtung zur Beseitigung oder Reduzierung bestehender Zugangshindernisse und -barrieren könnte allenfalls dann ausnahmsweise ausscheiden, wenn es sich um ein Denkmal besonderer Qualität handelt und die Abwägung der Interessen des Denkmalschutzes mit denjenigen der Barrierefreiheit zu einem überwiegenden denkmalrechtlichen Interesse führt.

Ob und inwieweit bei Denkmälern eine analoge Anwendung der Ausnahmeregelung des § 55 Abs.6 BauO NRW, der den ausnahmsweisen Verzicht auf die Herstellung von Barrierefreiheit erlaubt, in Betracht kommt, kann im Rahmen des vorliegenden Vortrages nicht abschließend beantwortet werden. Zwar erscheint es denkbar, einen ausnahmsweisen Verzicht auf die Beseitigung oder Reduzierung von Zugangshindernissen und -barrieren zuzulassen, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse oder ungünstiger vorhandener Bebauung nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können. Eine solche Ausnahme aber auch im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderungen oder alten Menschen zuzulassen, erscheint hingegen problematisch. Denn ohne eine nähere Konkretisierung der Sicherheitsanforderungen für Menschen mit Behinderung und ältere Menschen besteht insoweit die Gefahr, dass eine Ausgrenzung und Benachteiligung dieser Personengruppen durch überzogene Sicherheitsanforderungen "durch die Hintertür" erfolgt.

Die vorgenannten Ausführungen gelten entsprechend auch für das überwiegende öffentliche Interesse i.S. des § 9 Abs. 2 Buchstabe b DSchG NRW: Die Herstellung von Barrierefreiheit oder die Reduzierung von Zugangshindernissen und -barrieren dürfte im Allgemeinen ein überwiegendes öffentliches Interesse im Sinne der vorgenannten Bestimmung begründen.

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass insbesondere auch vor dem Hintergrund der Art. 9 und 30 der BRK das Thema "Barrierefreiheit und Denkmalschutz" weiter an Bedeutung gewinnen und es dabei darum gehen wird, auch bei Denkmälern so weit wie möglich Zugangshindernisse und -barrieren zu beseitigen oder zumindest zu reduzieren. Primäres Ziel sollte dabei sein, Barrierefreiheit und Denkmalschutz in Einklang miteinander zu bringen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!