

6. Analyse I: Typologie politischer Maßnahmen

Bislang wurden mit der Wohnungspolitik und dem barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum die zentralen Begrifflichkeiten diskutiert (Kapitel 2), der Forschungsstand erörtert (Kapitel 3) sowie eine theoretische und methodische Einordnung meines Forschungsvorhabens vorgenommen (Kapitel 4 und 5). All dies war die Vorarbeit für die nun folgende empirische Analyse.

Dabei macht es die überschaubare Datenlage (vgl. Kapitel 3) notwendig, sich vor der Erklärung politischer Prozesse in Kapitel 7 zunächst einen Überblick über die bestehenden Maßnahmen in ihren jeweiligen Ausführungen zu verschaffen. Dies entspricht einerseits der Operationalisierung der zu erklärenden Policies, andererseits im Ergebnis bereits dem Produkt einer Typologie politischer Maßnahmen (vgl. Kapitel 4.2.1). Insofern untersucht Kapitel 6 die Frage A der Forschungsarbeit: *In welchen Ausprägungen nutzen die Bundesländer politische Maßnahmen (»Policies«) zur Steuerung von barrierefreiem bzw. -reduziertem Wohnraum?* Dies geschieht jeweils für die Vorgaben zum barrierefreien Bauen in den Landesbauordnungen als regulativem Instrumentarium (Kapitel 6.1), für die Förderprogramme der Landesförderbanken als ökonomisches Instrumentarium (Kapitel 6.2) sowie für die Wohnberatungsstellen zur Wohnungsanpassung als informationelles Instrumentarium (Kapitel 6.3). Abschließend werden die Erkenntnisse zusammengefasst (Kapitel 6.4).

6.1 Regulativ: Landesbauordnungen

Unabhängig vom Politikfeld kann die verbindlichste staatliche Regulierung im Rahmen von Geboten und Verboten erfolgen. Beim barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraum sind bauordnungsrechtliche Vorgaben die zentrale Policy dieses Instrumententypus. In diesem Rahmen geben die Bundesländer vor, wie viele barrierefreie Wohnungen gebaut werden müssen und welche qualitativen Standards zur Barrierefreiheit vorgeschrieben sind. Folglich ist die handlungsleitende Frage für dieses Unterkapitel: *In welchem quantitativen und qualitativen Ausmaß variieren die bauordnungsrechtlichen barrierefreien Vorgaben der 16 Bundesländer?* Die Bauordnungen orientieren sich überwiegend an der in Kapitel 2.2 erläuterten Barrierefreiheit nach DIN 18040-2. Dabei dürfen Bauherren jederzeit

mehr barrierefreie Wohnungen herstellen als bauordnungsrechtlich vorgeschrieben ist: Die dort formulierten Vorgaben gelten als »Untergrenze«, sozusagen als Mindeststandard.

Um sich diesem Themenfeld zu nähern, erläutert Kapitel 6.1.1 zunächst die Idee und den Ursprung des Bauordnungsrechts. Damit zusammenhängend führt Kapitel 6.1.2 in die sogenannte Musterbauordnung ein, um die Entwicklung der Regelungen zum barrierefreien Bauen nachzuzeichnen. Dieses Muster verfügt zwar über keine rechtliche Verbindlichkeit, wohl aber über eine starke Orientierungswirkung. Wie sehr richten sich die einzelnen Länder aber an diesem kooperativen Muster aus bzw. umgekehrt: Wie stark setzen sie auf eigene Akzente in Sachen »barrierefreies Bauen«? Kapitel 6.1.3 arbeitet diese Fragen anhand der wichtigsten Paragraphen auf und analysiert auch die hinter den Bauordnungen liegenden Technischen Baubestimmungen. Schließlich fasst Kapitel 6.1.4 die gewonnenen Erkenntnisse zu Varianz und Einheit des barrierefreien Bauens in den Landesbauordnungen zusammen.

6.1.1 Die Idee des Bauordnungsrechts

Um zu verstehen, welche Bedeutung Bauordnungen zukommt, hilft ein Blick in das Baurecht. Generell wird zwischen dem Bauplanungs- und dem Bauordnungsrecht differenziert: »Das Bauplanungsrecht bestimmt in erster Linie, ob und wo ein Grundstück baulich genutzt werden kann, das Bauordnungsrecht regelt die technische und gestalterische Seite sowie das Baugenehmigungsverfahren« (Gas 2006: 5). Für die Rechtsprechung der Bauplanung ist der Bund zuständig, die Planungshoheit zu konkreten Bebauungs- und Flächennutzungsplänen obliegt allerdings nach § 2 (1) Baugesetzbuch den Kommunen (Gas 2006: 200ff.; Voigtländer 2017: 390). Die Länder wiederum regeln die technische und gestalterische Seite des Bauordnungsrechts (Gas 2006: 4f.), welches früher durch seine Funktion als sogenanntes Gefahrenabwehrrecht auch »Baupolizeirecht« genannt wurde (Hendler 2012: 448). Zunächst standen also Vorgaben zur Sicherheit der Gebäude im Vordergrund, etwa zur Statik oder zum Brandschutz. Gleichzeitig weist Hendler (2012: 448) darauf hin, dass im Laufe der Zeit auch immer mehr »ästhetische, soziale und ökologische Aspekte des Bauens« Eingang in die Bauordnungen finden – so etwa Vorgaben zur energetischen Qualität, aber auch zur Barrierefreiheit (vgl. auch Schubert 2018: 1356f.; ARGEBAU 1998: 17f.).

Für die Umsetzung des Bauordnungsrechts sind wiederum die Bauordnungsbehörden (meist »Bauordnungsämter«) zuständig (Gas 2006: 7). Dabei beziehen sich die ordnungsrechtlichen Vorgaben zuvorderst auf die Planung und den Neubau. Wurden Gebäude zu einem früheren Zeitpunkt gebaut, genießen diese Bestandsschutz und müssen nicht automatisch an neue Regelungen angepasst werden. Dies ist nur der Fall, wenn eine Gefährdung für »Sicherheit oder Gesundheit« besteht oder wenn grundlegende – bauliche – Veränderungen am Gebäude ausgeführt werden, sodass der Bestandsschutz seine Wirkung verliert (Streck 2011: 57). Für das barrierefreie Bauen heißt das: Das Bauordnungsrecht der Länder ist wichtig für die ab einem Zeitpunkt X entstehenden Neubauten, übt allerdings nur begrenzte Wirkungen auf den Gebäudebestand aus.

Aufgrund der ausschließlichen Landeskompetenz ist innerhalb Deutschlands eine große bauordnungsrechtliche Vielfalt möglich. Nichtsdestotrotz koordinieren die Länder in der Bauministerkonferenz (auch ARGEBAU genannt) ihr jeweiliges Bauordnungsrecht (BMVBS 2011: 67; BMUB 2016: 11). Dies geschieht über eine Musterbauordnung, welche zwar nicht rechtlich bindend ist, wohl aber einen Orientierungspunkt bietet und damit einem föderalen »Bauordnungs-Flickenteppich« vorbeugen soll. Die Geschichte der Bauministerkonferenz als horizontales föderales Abstimmungsgremium geht bis ins Jahr 1948 zurück, im Jahr 1959 wurde die erste Musterbauordnung formuliert (ARGEBAU 1998: 3; 17f.). Im Folgenden wird erläutert, was die Musterbauordnung zum barrierefreien Bauen vorschreibt. Während eine Aufarbeitung der zeitlichen Entwicklung dieser Regelungen in allen 16 Ländern zu weit führen würde, erfolgt eine solche Nachzeichnung auf Ebene des ARGEBAU-Musters und verhilft damit zum Verständnis der Entwicklung dieses wohnungspolitischen Teilbereichs.

6.1.2 Regelungen zum barrierefreien Bauen in der Musterbauordnung

Wie mit Hendler (2012: 448) und Schubert (2018: 1356f.) bereits gezeigt, hat sich das ursprünglich auf klassische Gefahrenabwehr beschränkte Bauordnungsrecht über die Jahre hinweg erweitert. »Barrierefreiheit« als Regelungsbereich findet ihren Weg erstmals 1997 in die Musterbauordnung. Zwar gibt es bereits in der Fassung von 1981 bzw. 1989 den § 52 zu »Baulichen Maßnahmen für besondere Personengruppen« – dieser aber gilt ausschließlich für öffentlich zugängliche Gebäude und nicht für den Wohnraum (ARGEBAU 1989: 28). Der vor dem Jahr 1997 für den Wohnraum zuständige § 45 lautet (ARGEBAU 1989: 25):

§ 45 Wohnungen

- (1) Jede Wohnung muß von anderen Wohnungen und fremden Räumen baulich abgeschlossen sein und einen eigenen, abschließbaren Zugang unmittelbar vom Freien, von einem Treppenraum, einem Flur oder einem anderen Vorraum haben. Wohnungen in Wohngebäuden mit nicht mehr als zwei Wohnungen brauchen nicht abgeschlossen zu sein. Wohnungen in Gebäuden, die nicht nur zum Wohnen dienen, müssen einen besonderen Zugang haben; gemeinsame Zugänge können gestattet werden, wenn Gefahr oder unzumutbare Belästigungen für die Benutzer der Wohnung nicht entsteht.
- (2) Wohnungen müssen durchlüftet werden können,
- (3) Jede Wohnung muss eine Küche oder Kochnische haben sowie über einen Abstellraum verfügen. Fensterlose Küchen oder Kochnischen sind zulässig, wenn sie für sich lüftbar sind. Der Abstellraum muß mindestens 6 m² für jede Wohnung groß sein, davon muß eine Abstellfläche von mindestens 1 m² innerhalb der Wohnung liegen.
- (4) Für Wohngebäude mit mehr als drei Vollgeschossen sollen leicht erreichbare und gut zugängliche Abstellräume für Kinderwagen und Fahrräder hergestellt werden.
- (5) Für Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen sollen ausreichend große Trockenräume zur gemeinschaftlichen Benutzung eingerichtet werden.

Diese Ausführungen zeigen, welche Inhalte und in welcher Tiefe diese Inhalte in den damaligen Bauordnungen geregelt wurden. Im Jahr 1997 wird § 45 umgestaltet, sodass

ein neuer zweiter Absatz hinzukommt (ARGEBAU 1997: 25, Unterstreichungen durch die Autorin):

§ 45 (2) In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad und die Küche oder Kochnische mit dem Rollstuhl zugänglich sein. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit die Anforderungen, insbesondere wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs oder wegen ungünstiger vorhandener Bebauung, nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können.

Auch wenn in den folgenden Jahren verschiedene Änderungen an diesem Paragraphen vorgenommen werden, so bildet er im Kern doch die Vorgaben zum barrierefreien Bauen ab, die bis heute Bestand haben. Zur Verdeutlichung an einem Beispiel: Während für Gebäude mit ein oder zwei Wohnungen keine Vorgaben gelten, ist in jedem Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen eine gewisse Anzahl an Wohnungen definiert, die erstens »barrierefrei erreichbar« sind und in denen zweitens verschiedene Räume innerhalb der Wohnung »mit dem Rollstuhl zugänglich« zu sein haben.¹ Die Formulierung »eines Geschosses« bedeutet, dass etwa bei der Planung eines Vierparteien-Hauses mit zwei Wohnungen im Erdgeschoss und zwei Wohnungen im ersten Stockwerk zwei Wohnungen, nämlich die eines Geschosses, den definierten Standards entsprechen müssen. Üblicherweise werden diese Wohnungen aufgrund des erleichterten barrierefreien Zugangs im Erdgeschoss geplant. Der angeführte unverhältnismäßige Mehraufwand kann zum Beispiel aufgrund von Hanglage oder bei der Anwendung der Neubauvorschriften im Altbaubestand Anwendung finden. Das BMUB (2016: 12) erklärt dazu: »Die Höhe des unverhältnismäßigen Mehraufwandes im Verhältnis zu den Gesamtkosten einer Baumaßnahme ist nicht einheitlich festgelegt.«

Die nächste Überarbeitung der Musterbauordnung erfolgt fünf Jahre später im Jahr 2002. Nun verschiebt sich ihre Struktur an verschiedenen Stellen, so wird unter anderem ein eigener Paragraph zum »Barrierefreien Bauen« eingeführt. Begründet wird diese Umstrukturierung mit einer »systematischen Zusammengehörigkeit«, in der alle Bauvorschriften zum barrierefreien Bauen – also sowohl zu Wohnungen als auch zu öffentlich zugänglichen Gebäuden – zusammengefasst werden (ARGEBAU 2002b: 58). Der neue § 50 bestimmt damit in Absatz 1 Regelungen zu Wohngebäuden und in den Absätzen 2 und 3 zu öffentlich zugänglichen Bauanlagen. Die 1997er-Klausel zum unverhältnismäßigen Mehraufwand wird nun in einem eigenen Absatz (4) gefasst und leicht konkretisiert (ARGEBAU 2002a: 39f., Unterstreichungen durch die Autorin):

§ 50 Barrierefreies Bauen

(1) In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie die Küche oder die Kochnische mit dem Rollstuhl

1 Was genau »barrierefrei erreichbar« sowie »mit dem Rollstuhl zugänglich« bedeutet, ist in den Technischen Baubestimmungen konkretisiert – diese wiederum verweisen auf die damalige DIN 18025-1 und 18025-2 zu Wohnen für Rollstuhlbenutzer*innen und barrierefreie Wohnungen.

zugänglich sein. § 39 Abs. 4 bleibt unberührt.

(2) Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, [...]

(3) Bauliche Anlagen nach Absatz 2 [...]

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten nicht, soweit die Anforderungen wegen schwieriger Geländeverhältnisse, wegen des Einbaus eines sonst nicht erforderlichen Aufzugs, wegen ungünstiger vorhandener Bebauung oder im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderungen oder alten Menschen nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können.

Im Vergleich zu 1997 zeigen sich zwei inhaltliche Ergänzungen: Erstens verweist Absatz 1 auf den § 39 Absatz 4, welcher Regelungen zu Aufzügen definiert und damit festschreibt, dass ab einer gewissen Gebäudehöhe immer mindestens ein Aufzug u.a. Kinderwagen und Rollstühle transportieren können muss (vgl. ARGEBAU 2002a: 35). Diese Regelung gilt also auch, wenn sich die entsprechend § 50 errichteten Wohnungen im Erdgeschoss befinden. In der Begründung heißt es dazu: »Da § 39 Abs. 4 zwar der Sache nach zu den Regelungen über Aufzüge gehört, indessen thematisch mit dem barrierefreien Bauen in Zusammenhang steht, weist Satz 3 noch besonders auf ihn hin« (ARGEBAU 2002b: 63). Dieser Einschub zeigt bereits, dass barrierefreie Belange trotz des einschlägigen § 50 viele weitere bauliche Aspekte und damit viele andere Paragraphen in der Bauordnung berühren. Die zweite Ergänzung findet sich in den Ausnahmeregelungen in Absatz 4: Hier ist das Kriterium »Sicherheit der Menschen mit Behinderung oder alter Menschen« hinzugekommen.

Auf diese für das barrierefreie Bauen aktive Zeit der späten 1990er und frühen 2000er Jahre folgt eine Phase der Beständigkeit. So belässt die nächste Novellierung der Musterbauordnung im Jahr 2008 den § 50 unverändert (ARGEBAU 2008: 39f.). Die Überarbeitung des Jahres 2012 hingegen bringt durchaus Neuerungen: Unter dem für Begriffe zuständigen § 2 wird unter Absatz 9 eine Definition von Barrierefreiheit eingeführt (ARGEBAU 2012: 8):

§ 2 Begriffe

(9) Barrierefrei sind bauliche Anlagen, soweit sie für Menschen mit Behinderung in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Diese Definition entspricht größtenteils der Definition aus dem Behindertengleichstellungsgesetz (vgl. Kapitel 2.2). Die Einschränkung »größtenteils« verweist darauf, dass auch das Behindertengleichstellungsgesetz einem steten Wandlungsprozess unterliegt. So ist die Definition in der Musterbauordnung von 2012 identisch mit derjenigen des ursprünglichen »Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen« aus dem Jahr 2002 (Bundesgesetzblatt 2002: 1468). In der aktuellen Fassung des inzwischen mehrfach umbenannten »Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts« vom Juli 2016 wurde der Paragraph erweitert um die Formulierung: »[...] wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig« (BMAS 2016a: 3; Bundesgesetzblatt 2016: 1758). Hier zeigt sich ein beständiger Aktualisierungsbedarf im

Hinblick auf andere Gesetzestexte und deren Entwicklung. Generell orientiert sich die Musterbauordnung in ihrer Definition von Barrierefreiheit aber an dem Behindertengleichstellungsgesetz und bringt damit zunächst eine normative und abstrakte Begrifflichkeit ein. Für die konkrete Anwendung muss diese im § 50 spezifiziert werden.

Auch der § 50 wird 2012 erneut überarbeitet. Einerseits erfolgt eine Umstrukturierung, nach der die vorherigen Absätze 2 und 3 zu öffentlich zugänglichen baulichen Anlagen zusammengezogen werden und der vormalige Absatz 4 zum unverhältnismäßigen Mehraufwand nun zum § 50 (3) wird. Andererseits erfährt Absatz 1 eine inhaltliche Konkretisierung (ARGEBAU 2012: 40):

§ 50 Barrierefreies Bauen

(1) In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein; diese Verpflichtung kann auch durch barrierefrei erreichbare Wohnungen in mehreren Geschossen erfüllt werden. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie die Küche oder die Kochnische barrierefrei sein. § 39 Abs. 4 bleibt unberührt.

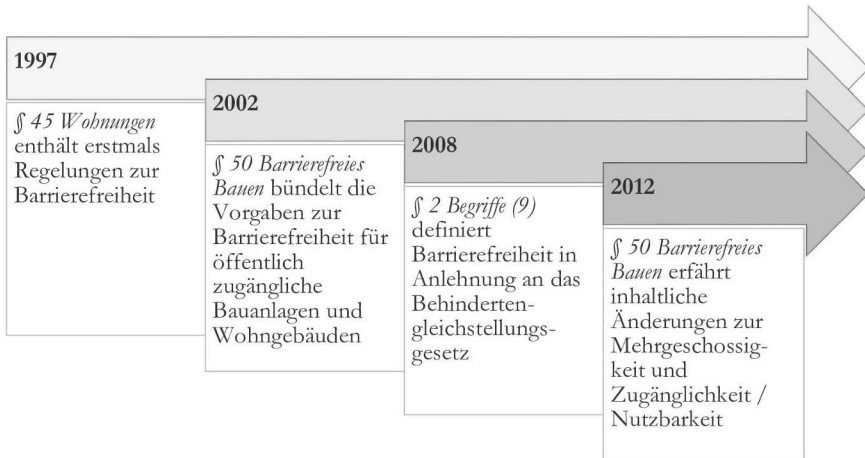
Zwei Änderungen ergeben sich im Vergleich zu 2002. Zunächst müssen die barrierefrei herzurichtenden Wohnungen nun explizit nicht mehr »in einem Geschoss« liegen. Der Hintergrund besteht darin, dass es in der Bauplanung aufgrund unterschiedlicher Grundrisse für barrierefreie Wohnungen sinnvoller sein kann, diese übereinander anstatt nebeneinander zu errichten. Ferner erleichtert der eingefügte Teilsatz die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Vorgaben bei Bestandsumnutzungen: So verfügen die Eigentümer*innen über mehr Flexibilität, welche der in einem Gebäude befindlichen Wohnungen sie barrierefrei gestalten können – ohne darauf warten zu müssen, dass die Wohnungen eines Stockwerks komplett unbewohnt sind (IP 29; vgl. auch Begründung zur Novellierung in ARGEBAU 2019: 10f.). Allerdings erklärt eine im Rahmen der Dissertation befragte Expertin zum barrierefreien Bauen, der vorherige Wortlaut habe nicht explizit verboten, die Anzahl an geforderten Wohnungen auf einer Etage umzusetzen. Somit führe der neue Teilsatz lediglich zu einer Konkretisierung und damit einer stärkeren Rechtssicherheit (IP 56: 5).

Die zweite Änderung wiegt schwerer: Die vorherige Formulierung »mit dem Rollstuhl zugänglich« wird durch »barrierefrei« ersetzt. Auf der einen Seite resultiert daraus ein »Mehr« an Barrierefreiheit, da nun nicht nur die Zugänglichkeit zur Wohnung, sondern auch die Nutzbarkeit der Wohnung als barrierefrei festgeschrieben wurde (ARGEBAU 2019: 11). Andererseits entfällt die Kennzeichnung »R« für rollstuhlgerecht, womit die Zugänglichkeit nicht mehr durch 90 cm-Türen, sondern lediglich durch 80cm-Türen zu gewährleisten ist (IP 29: 123, 412). Zum weiteren Verständnis dieser Formulierung ist ein Blick in die Technischen Baubestimmungen notwendig (vgl. Kapitel 6.1.3).

Die letzte Überarbeitung der Musterbauordnung aus dem Jahr 2016 hat keine Neuerungen für das barrierefreie Bauen hervorgebracht (ARGEBAU 2016: 39f.). Der § 50 zum Stichdatum Juni 2019 gilt damit als zentrale Referenz. Seine geschichtliche Entwicklung wurde auf den vorherigen Seiten nachgezeichnet und ist in Abbildung 15 zusammengefasst. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Musterbauordnung zwar durchaus als Orientierung für die Landesbauordnungen gilt, jedoch die Bauministerkonferenz diesbezüglich nicht selbst als Policy-Gestalterin aktiv wird: Sie greift »ausschließlich Pro-

bleme auf, die politisch in den Ländern artikuliert wurden, und daneben solche, die zusätzlich von gesellschaftlichen Kräften mit Nachdruck genannt werden« (ARGEBAU 1998: 20).

Abbildung 15: Chronologie der Barrierefreiheit in der Musterbauordnung (eigene Darstellung)



6.1.3 Landesbauordnungen im Vergleich: Barrierefreier Wohnraum

Seit eh und je gibt es Kontroversen um die enge oder weite Auslegung der bauordnungsrechtlichen Regelungen im Hinblick auf die Musterbauordnung. Während einige Länder verstärkt auf eigene Lösungen abzielen, heißt es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2009: »Ziel ist auch, die Allgemeinverbindlichkeit von wesentlichen Punkten der Musterbauordnung zu erreichen« (Bundesregierung 2009: 42). Welches genau diese »wesentlichen Punkte« sind, unterliegt wiederum Aushandlungsprozessen (vgl. auch Gas 2006: 7). So ist es direkt einleuchtend, dass Vorgaben zur Statik, zum Schall- oder Brandschutz sowie zu Rettungswegen der Gefahrenabwehr zugehörig sind. Dies ist indessen bei energetischen oder barrierefreien Kriterien schwieriger zu begründen – hier bedarf es eben gerade der Aushandlung eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses darüber, was für allgemeinverbindliche bauordnungsrechtliche Vorgaben notwendig sind. Diese Aushandlungsprozesse haben in den einzelnen Bundesländern zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Die daraus resultierende Varianz wird entlang des bereits für die Musterbauordnung dargelegten zentralen Paragraphen aufgearbeitet. Insbesondere § 50 (1) zum barrierefreien Wohnraum sowie § 50 (3) zum unverhältnismäßigen Mehraufwand sind hier interessant. Dies wird der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes nur teilweise gerecht, da Barrierefreiheit zahlreiche Paragraphen der Bauordnungen tangiert – etwa: § 6 zu Abstandsflächen, § 8 zu Grundstücksfreiflächen und Kinderspielplätzen, § 34 zu Treppen oder § 37 zu Fenstern, Türen und sonstigen Öffnungen (IP 54: 11ff.; IP 56: 17ff.). Im Abwägen von bauordnungsrechtlicher Detailtiefe und politikwissenschaftlichem Erkenntnisinteresse wurde hier jedoch der Schwerpunkt auf den einschlägigen § 50 gelegt.

Die Analyse gliedert sich wie folgt: Die landesrechtlichen Paragraphen zum barrierefreien Bauen werden in ihrem quantitativen und qualitativen Ausmaß an Barrierefreiheit untersucht. Quantitative Vorgaben benennen die Menge an Wohnungen, die – unterschiedlichen – Standards der Barrierefreiheit genügen müssen. Qualitative Vorgaben umfassen, inwieweit Wohnungen barrierefrei erreichbar, zugänglich und/oder nutzbar sind sowie die Unterscheidung in eingeschränkt und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbare Wohnungen. Die Fallstudien (vgl. Kapitel 7) weisen außerdem auf ein besonderes Konfliktpotential beim unverhältnismäßigen Mehraufwand hin, sodass diesem gesonderte Aufmerksamkeit gewidmet wird. Schließlich fällt der Blick auf die Technischen Baubestimmungen, also die konkrete technische Überführung der bauordnungsrechtlichen Vorgaben. Hier sind kleine aber durchaus feine landesrechtliche Unterschiede auszumachen.

Um Irritationen vorzubeugen sei darauf hingewiesen, dass sich die numerische Reihenfolge der Paragraphen von Land zu Land unterscheidet. Vielfach orientieren sich die Länder an der Musterbauordnung, allerdings definiert in Baden-Württemberg § 35 Vorschriften zum barrierefreien Wohnraum, in Bayern § 48 und in Hessen § 54. Zur vereinfachten Darstellung bezieht sich die hiesige Paragraphennummerierung auf die Musterbauordnung. In diesem Unterkapitel selbst wurde aus dem Sparsamkeitsprinzip auf explizite Quellenhinweise verzichtet. Generell kann zudem nicht auf jedwede Detailabweichung eingegangen werden, vielmehr beziehen sich die Auswertungen auf größere Richtungswechsel und besonders kontroverse Inhalte.

Quantitative Anforderungen im § 50 (1)

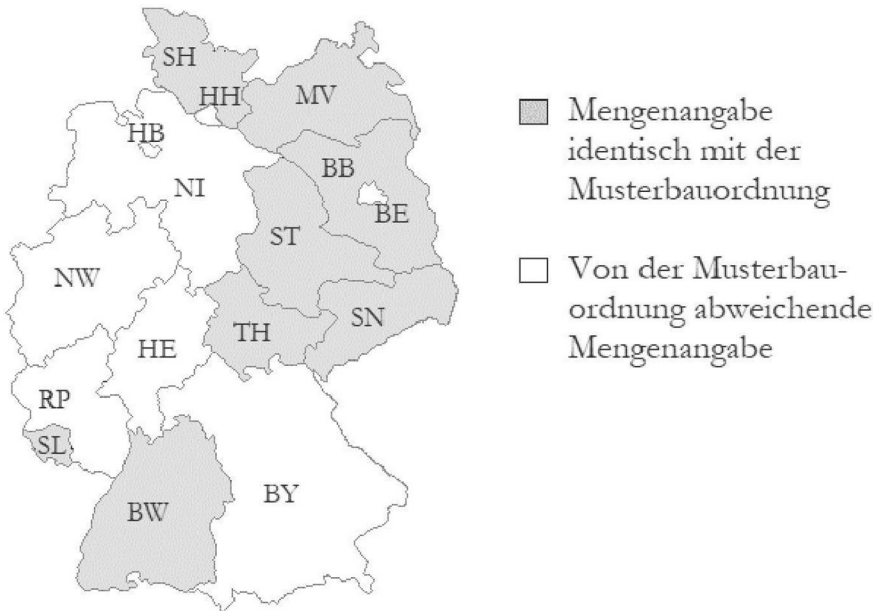
Zur Erinnerung sei an die ersten Worte des § 50 Musterbauordnung hingewiesen: »In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses [...]« (ARGEBAU 2012: 40). Diese Mengenangabe besteht in identischer Form in den acht in Abbildung 16 markierten Ländern. Dabei gilt häufig die o.g. Ergänzung, dass diese Verpflichtung »auch durch barrierefrei erreichbare Wohnungen in mehreren Geschossen erfüllt werden« kann (vgl. Kapitel 6.1.2).

In den verbleibenden acht Ländern gestalten sich die quantitativen Vorgaben jeweils unterschiedlich. So orientieren sich die beiden Stadtstaaten Bremen und Berlin sowie der Freistaat Bayern grundsätzlich an der Musterbauordnung, führen aber in Abhängigkeit von ohnehin erforderlichen Aufzügen zusätzliche Regelungen ein: In Bremen müssen in den Gebäuden mit erforderlichen Aufzügen nach § 39 alle Wohnungen barrierefrei sein. In Bayern und in Berlin beläuft sich die Mengenangabe auf ein Drittel der Wohnungen.² Damit gehen die beiden Stadtstaaten sowie Bayern über das in der Musterbauordnung geforderte Maß an barrierefreiem Wohnraum hinaus. Auch Niedersachsen fordert ein »Mehr« an barrierefreiem Wohnraum, jedoch erst ab Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen. In diesem Fall müssen alle Wohnungen barrierefrei sein

2 In Berlin galt diese Vorgabe nur noch für Bauvorhaben, die bis zum Dezember 2019 beantragt wurden. Ab Januar 2020 hat sich die vorgegebene Anzahl an barrierefreien Wohnungen in der Hauptstadt von einem Drittel auf die Hälfte aller Wohnungen in den entsprechenden Gebäuden erhöht.

(»soweit sich aus den Sätzen 2 bis 4 nichts anderes ergibt«).³ Die hamburgische Bauordnung teilt zwar mit der niedersächsischen die Regelung »Gebäude mit mehr als vier Wohnungen«, verbleibt ansonsten jedoch bei der Musterbauordnung mit »Wohnungen eines Geschosses«. Das führt dazu, dass in Hamburg weniger barrierefreie Wohnungen verbindlich vorgeschrieben sind als im Bundesmuster.

Abbildung 16: Strenge Orientierung an § 50 Musterbauordnung zur Mengenangabe an Wohnraum mit barrierefreien Standards (eigene Darstellung)



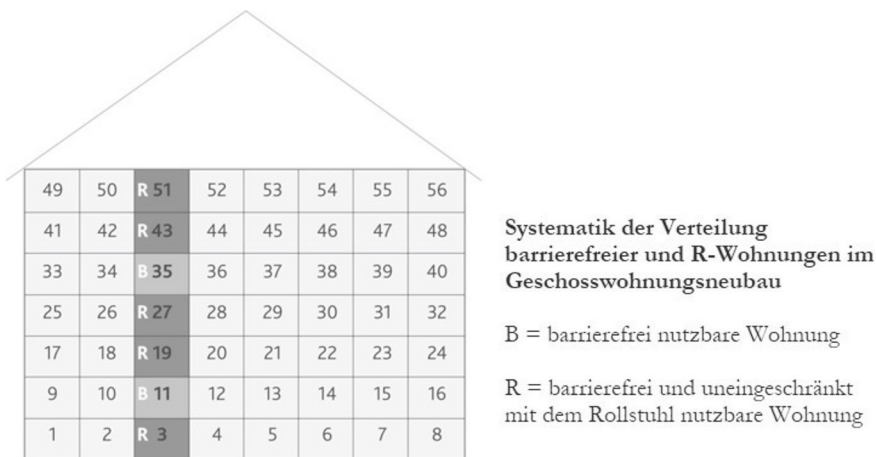
Manchmal ist allerdings eine Einschätzung dazu, ob eine bauordnungsrechtliche Regelung zu »mehr« oder »weniger« barrierefreien Wohnungen führt, nicht pauschal zu beantworten. So gilt in Hessen seit 2018 die Vorgabe: »In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen mindestens 20 Prozent der Wohnungen barrierefrei erreichbar und zugänglich sein, höchstens jedoch 20 Wohnungen«. Dies führt bspw. in einem Vierparteienhaus mit je zwei Wohneinheiten im Erdgeschoss und in der ersten Etage dazu, dass die nach Musterbauordnung üblichen zwei Wohnungen im hessischen Fall 50 Prozent entsprechen – zwei von vier Wohnungen. Hier müssten in Hessen weniger Wohnungen barrierefrei hergestellt werden. In einem Gebäude mit 20 Wohneinheiten indessen entsprechen 20 Prozent vier Wohnungen und je nach Grundriss und Aufteilung über verschiedene Geschosse könnte dies zu einem Mehr an barrierefreiem Wohnraum führen als nach Vorgabe der Musterbauordnung. Je mehr Wohneinheiten in einem Gebäude errichtet werden, desto mehr müssen durch die 20-Prozent-Quotierung barrierefrei sein – bis zu einer Kappungsgrenze von »höchstens [...] 20 Wohnungen« (vgl. Kapitel 7.2.5.2).

3 Einschränkungen gibt es bspw. für Wohnungen über mehrere Geschosse sowie für Wohngebäude ohne Aufzug nach § 38 Abs. 2 Satz 1 der niedersächsischen Bauordnung.

Es verbleiben Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit einem speziellen Regelwerk. Nordrhein-Westfalen orientiert sich in seinen Vorgaben an den örtlichen Gebäudeklassen und schreibt vor, dass in den Gebäudeklassen 3 bis 5 alle Wohnungen barrierefrei herzustellen sind. Die Gebäudeklassen 1 und 2 sind damit von diesem Regelwerk ausgenommen, es handelt sich um Gebäude bis zu sieben Metern und mit nicht mehr als zwei Nutzungseinheiten. Im Umkehrschluss heißt dies: In Wohngebäuden mit entweder mehr als zwei Nutzungseinheiten – aber weniger als sieben Metern Höhe – oder mit mehr als sieben Metern Höhe müssen alle Wohnungen barrierefrei errichtet werden. Dies führt letztlich zu einer Regelung, die noch strenger als in Niedersachsen, Bayern oder Bremen und Berlin ist (vgl. oben).

Die rheinland-pfälzische Bauordnung wiederum verbleibt bei der Formulierung zu »Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen«, indessen muss dort »von den ersten drei Wohnungen eine und von jeweils acht weiteren Wohnungen zusätzlich eine Wohnung« nach barrierefreien Standards ausgestattet sein. Ferner heißt es »Bei Gebäuden mit mehr als einer nach Satz 1 herzustellenden Wohnung genügt es, wenn von jeweils bis zu drei weiteren dieser Wohnungen die erste Wohnung barrierefrei nutzbar ist«. In quantitativer Hinsicht erscheint diese Regelung nicht sonderlich ambitioniert, jedoch wird der Blick auf die qualitative Ausstattung belegen, dass diese Regelung überdurchschnittlich viel rollstuhlgerechten Wohnraum zur Folge hat (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Barrierefreie Wohnungen in Rheinland-Pfalz nach FM RLP/MSAGD (2017: 61)



Zusammenfassend variiert die geforderte Anzahl an Wohnungen mit Standards an die barrierefreie Erreichbarkeit – bis zur Wohnungstür –, Zugänglichkeit – bezogen auf alle Türen zur und innerhalb der Wohnung – und Nutzbarkeit – bezogen auf die Räume selbst – zwischen den Ländern. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind dazu übergegangen, ab einer bestimmten Gebäudegröße alle Wohnungen barrierefrei errichten zu lassen (einschränkende Ausnahmen vgl. oben). Bremen, Berlin und Bayern koppeln ihre Vorgaben an die Erfordernis eines Aufzugs und damit die Geschossigkeit der Wohngebäude, schreiben bei ohnehin erforderlichen Aufzügen aber ebenfalls ein

»Mehr« an barrierefreiem Wohnraum vor. Hessen oder Rheinland-Pfalz versuchen hingegen, durch Quotierungen die gebäudespezifischen Unterschiede größerer und kleinerer Wohngebäude zu berücksichtigen. Und acht Bundesländer halten sich wiederum exakt an die Formulierung aus der Musterbauordnung, nach der bei Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar und darin bestimmte Räume barrierefrei sein müssen.

Qualitative Anforderungen im § 50

Die Erkenntnisse zur vorgeschriebenen Menge an barrierefreiem Wohnraum ignorierten bislang die qualitative Seite der Medaille. Hier verläuft eine zentrale Unterscheidung entlang der R-Anforderung zur uneingeschränkten Nutzbarkeit mit dem Rollstuhl (vgl. Kapitel 2): Wo und wie viel Wohnraum muss entsprechend rollstuhlgerecht errichtet werden?⁴ Die Fallstudien weisen außerdem darauf hin, dass eine zweite politische Kontroverse über den schwellenlosen Zugang zum Freisitz – konkret: Balkon, Terrasse, Loggia – verläuft (vgl. VhU 2018: 7; AWI-Hessen 2018: 15; Hessischer Landtag 2018a: 15, 33). Beide Aspekte werden im Folgenden vergleichend für die 16 Bundesländer geprüft. Zur Erinnerung sei dafür der Wortlaut aus der Musterbauordnung zu vergegenwärtigen (ARGEBAU 2012: 40):

»In Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein [...]. In diesen Wohnungen müssen die Wohn- und Schlafräume, eine Toilette, ein Bad sowie die Küche oder die Kochnische barrierefrei sein [...].«

Abweichend von dieser Formulierung haben sich mit Rheinland-Pfalz, Bremen und Niedersachsen drei Bundesländer zur Integration der R-Anforderung entschieden (vgl. Abbildung 18, links). Für Rheinland-Pfalz wurde bereits bei der Quantifizierung von barrierefreiem Wohnraum die Rollstuhlgerechtigkeit angedeutet. Konkret ist hier festgeschrieben:

»Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen sind so herzustellen, dass von den ersten drei Wohnungen eine und von jeweils acht weiteren Wohnungen zusätzlich eine Wohnung barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar ist. Bei Gebäuden mit mehr als einer nach Satz 1 herzustellenden Wohnung genügt es, wenn von jeweils bis zu drei weiteren dieser Wohnungen die erste Wohnung barrierefrei nutzbar ist.«

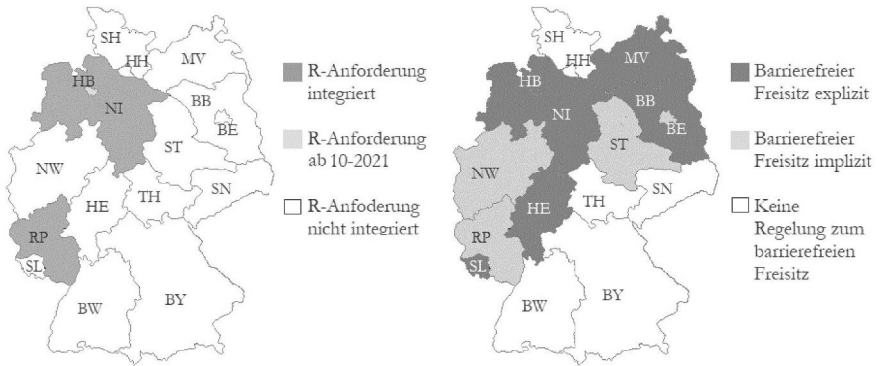
Diese Regelung hat ein Mischverhältnis von Wohnungen des B- und R-Standards zur Folge, das der Abbildung 17 auf Seite 137 zu entnehmen ist. Die niedersächsische Regelung erscheint demgegenüber simpel: Wie bereits gezeigt, müssen hier ohnehin in Gebäuden mit mehr als vier Wohnungen alle Wohnen barrierefrei sein – abgesehen von den genannten Einschränkungen. Zusätzlich hat jede achte dieser Wohnungen dem Kriterium »rollstuhlgerecht« zu entsprechen. In Bremen wiederum gilt zunächst die Regelung der Musterbauordnung. Weiterhin heißt es aber: »Ab 1. Oktober 2021 müssen von den Wohnungen nach Satz 1 und 2 in Gebäuden mit mehr als acht Wohnungen eine und bei

4 Korrekt heißt es »barrierefrei und uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar«, hier wird jedoch zur Straffung des Textes der umgangssprachliche Begriff »rollstuhlgerecht« synonym verwendet.

mehr als zwanzig Wohnungen mindestens zwei Wohnungen uneingeschränkt mit dem Rollstuhl nutzbar sein.«

Die rollstuhlgerechte Zugänglichkeit zu bestimmten Wohnräumen, ohne die gesamte Nutzbarkeit dieser festzuschreiben, regeln Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Thüringen. Hier gibt es Vorgaben zu den Türbreiten, nicht aber zu Bewegungsflächen oder der Ausstattung von Sanitärräumen.

Abbildung 18: Bundesländer mit Vorgaben zum rollstuhlgerechten Wohnraum (links) sowie Bundesländer mit Regelungen zum barrierefreien Freisitz (rechts) (eigene Darstellung)



Neben der R-Anforderung ist der schwellenlose Zugang zu einem Balkon, einer Terrasse oder einer Loggia bei der Novellierung von Landesbauordnungen häufig umstritten. Die sechs in Abbildung 18 (rechts) dunkelgrau markierten Länder fordern explizit einen barrierefreien Freisitz bzw. einen schwellenlosen Zugang zum Freisitz (immer unter der Einschränkung »soweit vorhanden«). Berlin, Nordrhein-Westfalen, das Saarland sowie Sachsen-Anhalt weisen zwar nicht gesondert auf den Freisitz hin, sprechen aber insgesamt von barrierefrei nutzbaren Wohnungen, zu denen damit auch der Freisitz zählt. So formuliert Abschnitt 5.6 der DIN 18040-2: »Wenn der Wohnung ein Freisitz [...] zugeordnet wird, muss dieser barrierefrei nutzbar sein« (FM RLP/MSAGD 2017: 103). In den übrigen sechs Bundesländern finden sich – analog zur Musterbauordnung – keine Regelungen zur barrierefreien Zugänglichkeit bzw. Nutzung von Freisitzen.

Kontrovers wird der Freisitz vor allem bei der Frage der sogenannten Nullschwelle: So fordert die DIN 18040-2 im o.g. Abschnitt 5.6 weiterhin eine schwellenlose Erreichbarkeit. Für die Schwellenlosigkeit wird auf Abschnitt 5.3.1.2 zu Wohnungstüren verwiesen, nachdem diese »keine unteren Türanschlätze oder Schwellen« haben dürfen (FM RLP/MSAGD 2017: 97, 103). Zum Teil wird in den Debatten jedoch der Abschnitt 4.3.3.1 zu Türen im Allgemeinen rezipiert, nachdem Schwellen nach Satz 1 zwar prinzipiell nicht zulässig sind, Satz 2 sie allerdings bis zu einer Höhe von 2 cm erlaubt, sofern sie »technisch unabdingbar« sind (FM RLP/MSAGD 2017: 84). An dieser Stelle zeigt sich klar die Problematik unbestimmter Rechtsbegriffe, die an verschiedenen Stellen in den bauordnungsrechtlichen Regelungen auftritt. Ein interviewter Sachverständiger zum Barrierefreien Bauen erläutert zur Frage, ob nun eine Schwelle von zwei Zentimetern erlaubt sei:

»Würden Sie den Herrn Weizenhöfer fragen, der im Moment der Vorsitzende ist vom Normausschuss, würde er sagen: ›Nein‹ (lacht). Würden Sie den Architekten fragen, der unbedingt eine zwei-Zentimeter-Schwelle haben will, würde der sagen: ›Na, da steht es doch‹ (lacht). Sie müssen die DIN 18040 immer sehr, sehr penibel lesen« (IP 46: 11).

Während die hessische Verwaltungsvorschrift zum Beispiel explizit auf den Abschnitt zur technischen Unabdingbarkeit von einer Zwei-Zentimeter-Schwelle verweist, formuliert Niedersachsen: »Bei Wohnungen darf abweichend von Abschnitt 5.6 Satz 2 zwischen Freisitz und Wohnung eine Schwelle sein, wenn deren Höhe höchstens 2 cm beträgt« und erlaubt damit wiederum ausdrücklich die zwei Zentimeter. Auch Nordrhein-Westfalen lässt Schwellen von bis zu zwei Zentimetern eindeutig zu. Vielerorts besteht jedoch Rechtsunsicherheit, weil die Schwellenlosigkeit bzw. die technische Unabdingbarkeit nicht klar definiert sind (vgl. Hessischer Landtag 2018a: 317; IP 29: 414). Zudem steht die Nullschwelle im Widerspruch zu einer Flachdachrichtlinie zur Wasserabdichtung, was aus rechtlicher Perspektive zu nicht auflösbaren Zielkonflikten führt (IP 46: 21; IP 56: 18, vgl. auch Kapitel 7.2.5.2 zur hessischen Fallstudie).

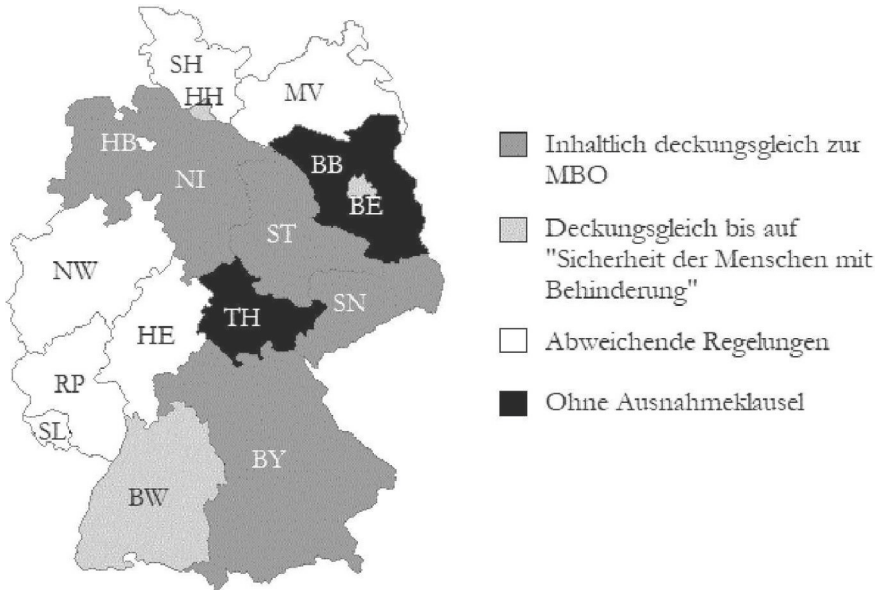
§ 50 Barrierefreies Bauen, Absatz 3: Unverhältnismäßiger Mehraufwand

Neben dem Absatz 1 aus § 50 MBO ist auch der Absatz 3 zum unverhältnismäßigen Mehraufwand Gegenstand politischer Kontroversen. Er lässt Ausnahmen vom barrierefreien Bauen zu und ist aus mindestens zwei Gründen umstritten. Erstens befürchten Behinderten- und Sozialverbände, dass Bauherren die hier formulierte Ausnahmeklausel als Schlupfloch nutzen könnten, um nicht barrierefrei bauen zu müssen (Landtag Sachsen-Anhalt 2013i: 37; Hessischer Landtag 2018a: 275). In diesem Kontext verweisen Kritiker*innen des besagten Absatzes auf den § 67 in der Musterbauordnung, der ohnehin im Bedarfsfall Abweichungen bauordnungsrechtlicher Vorgaben zulasse (vgl. IP 29: 421). Und zweitens weisen in Hessen sowohl der VdK als auch die Arbeitsgemeinschaft der Wohnungs- und Immobilienverbände darauf hin, dass die kommunalen Bauaufsichtsbehörden in der Auslegung dieses Absatzes über einen großen Ermessensspielraum verfügen, was eine lokal unterschiedliche Handhabung zur Folge habe (Hessischer Landtag 2018a: 275, 317). Diese Sorge resultiert aus der Unklarheit, ab wann ein unverhältnismäßiger Mehraufwand überhaupt vorliegt – wiederum eine Frage unbestimmter Rechtsbegriffe. Ein Ergebnis dieser Kontroversen liegt darin, dass die Bundesländer unterschiedliche Wege im Umgang mit diesem Absatz eingeschlagen haben.

Zunächst verschafft Abbildung 19 einen Überblick darüber, inwieweit die Regelungen der Bundesländer mit der Referenz »Musterbauordnung« bezüglich der Ausnahmeklausel übereinstimmen. So findet sich – wenn auch in leicht abgewandter Formulierung – eine inhaltliche Deckungsgleiche in vier Bundesländern (Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Darüber hinaus weisen Baden-Württemberg, Berlin und Hamburg abgesehen vom Zusatz »im Hinblick auf die Sicherheit der Menschen mit Behinderung« eine identische Formulierung auf.

Weitere sieben Bundesländer unterscheiden sich durch zusätzliche oder ausgelassene Ausnahmetatbestände. So verzichten Nordrhein-Westfalen, das Saarland sowie Schleswig-Holstein auf die Ausnahme »Einbau eines sonst nicht erforderlichen Auf-

Abbildung 19: Ausnahmeregelungen zum unverhältnismäßigen Mehraufwand nach § 50 (3) MBO in den Bundesländern (eigene Darstellung)



zugs« und Rheinland-Pfalz auf den Zusatz »wegen schwieriger Geländeverhältnisse«. Bremen hingegen ergänzt zusätzlich zwei Tatbestände, nämlich die »atypische Nutzung« und »Änderungen oder Nutzungsänderungen im vorhandenen Bestand«. Hessen und Mecklenburg-Vorpommern indessen entscheiden sich für eine weniger konkrete Formulierung.⁵ Prinzipiell gilt: Je mehr Ausnahmetatbestände zugelassen sind, desto leichter ist es in Bauvorhaben, eine Abkehr von barrierefreien Vorgaben zu begründen. Allerdings gilt ebenso: Je unkonkreter die Formulierungen, desto größer die Rechtsunsicherheit und damit der Interpretationsspielraum der kommunalen Bauaufsichtsbehörden.

Für das Verständnis dieser Ausnahmeklausel ist neben den Inhalten auch die Unterscheidung zwischen dem klaren Ausnahmetatbestand und der Abweichung durch Prüfung wichtig. In der Musterbauordnung ist der klare Ausnahmebestand festgeschrieben: »Die Absätze 1 und 2 gelten nicht, soweit die Anforderungen [...] nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand erfüllt werden können« (ARGEBAU 2012: 40). Dieser findet sich ebenso in sieben Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt), wohingegen eine gesonderte Prüfung und Zulassung durch die Bauaufsichtsbehörden in weiteren sieben Ländern

5 Hessen: »[...] gelten nicht, soweit sie nur mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand umgesetzt oder aus bautechnischen Gründen nicht erfüllt werden können«; Mecklenburg-Vorpommern: »[...] soweit dies aus Gründen des Denkmalschutzes erforderlich ist oder die Anforderungen nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können«.

vorgeschrieben ist (Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein; vgl. auch KDA/Wüstenrot Stiftung 2014a: 44; Metlitzky 2019). Für die gesonderte Prüfung ist ein Abweichungsantrag in der Genehmigungsplanung zu stellen, dies sei beispielhaft verdeutlicht für Rheinland-Pfalz:

»Die Bauaufsichtsbehörde kann Abweichungen von Anforderungen an die Barrierefreiheit der Absätze 1 bis 3 zulassen, soweit sie nur mit unverhältnismäßigem Mehraufwand erfüllt werden können [...]. Damit sind im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage Abweichungen von Anforderungen an die Barrierefreiheit dann möglich, wenn sie durch die Bauaufsichtsbehörde nach präventiver Prüfung zugelassen worden sind« (FM RLP/MSAGD 2017: S. 119f.).

Ohne diese Prüfung obliegt es der Bauherrschaft selbst, Ausnahmen von der Verpflichtung zur Herstellung von barrierefreiem Wohnraum zuzulassen (IP 46: 23; IP 56: 24; Allgeier/Rickenberg 2013). Insofern stellt der klare Ausnahmebestand eine geringere Hürde dar, von barrierefreien Vorgaben Abstand zu nehmen.

Und schließlich gibt es mit Brandenburg und Thüringen zwei Bundesländer, die sich für eine komplette Streichung des § 50 (3) entschieden haben und damit keine Ausnahmetatbestände zulassen. Die Begründung aus Thüringen dazu lautet, dass der Absatz

»angesichts der gestiegenen Bedeutung des barrierefreien Bauens entfallen [soll]. Soweit im Einzelfall ein auch unter Berücksichtigung der Bedeutung der Barrierefreiheit unverhältnismäßiger Mehraufwand zu erwarten ist, kann diesem durch die Zulassung einer Abweichung durch die Bauaufsichtsbehörde nach § 66 Rechnung getragen werden. Bei Neubauten werden die Voraussetzungen hierfür jedoch regelmäßig nicht vorliegen« (Thüringer Landtag 2013: 114, vgl. auch § 67 MBO).

Wie schon skizziert, liegen im Absatz zum unverhältnismäßigen Mehraufwand ungeklärte Rechtsbegriffe vor, die den Interpretationsspielraum der genehmigenden Behörden vergrößern und Unsicherheiten in der Bauplanung und -durchführung verursachen. Und auch der unverhältnismäßige Mehraufwand selbst wird in den meisten Landesbauordnungen nicht weiter ausgeführt. Zum Teil gibt es Kommentierungen zu den Bauordnungen, aus denen Größenordnungen abzulesen sind (bspw. Allgeier/Rickenberg 2013). Andernorts bestehen jedoch keine aktuellen Vorgaben, sodass sich etwa in Sachsen-Anhalt nach wie vor auf einen Wert von 20 Prozent Mehrkosten berufen wird. Dieser Wert stammt aus einer Verwaltungsvorschrift, die bis zum Jahr 2008 gültig war (IP 29: 426). Das BMUB (2015a: 65) skizziert eine Bandbreite von 20 bis 50 Prozent Abweichung der Mehrkosten von den Normalkosten, wobei einige Bundesländer fallbezogen vorgehen:

»Die sächsische Landesbauordnung beinhaltet, dass ein unverhältnismäßiger Mehraufwand nicht aus dem Verhältnis der Mehrkosten für die barrierefreie Gestaltung zu den Gesamtkosten geschlossen werden kann. Eine konkrete Entscheidung könne nur im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen baulichen Anlage getroffen werden« (BMUB 2015a: 65).

Weil vielerorts auf konkrete Regelungen verzichtet wurde, haben sich verschiedene Gerichtsurteile mit der Frage des unverhältnismäßigen Mehraufwands beschäftigt, wobei häufig eine Verhältnismäßigkeit bei Mehrkosten von bis zu 20 Prozent veranschlagt wurde (Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt 2010; Verwaltungsgericht Freiburg 2002).

Die Ausführungen zum schwellenlosen Freisitz und zum unverhältnismäßigen Mehraufwand verdeutlichen die Notwendigkeit einer möglichst exakten Klärung aller eventuellen Unwägbarkeiten. In einigen Bundesländern geschieht dies über juristische Kommentare oder Begründungen zu den Bauordnungen (Allgeier/Rickenberg 2013 für Hessen, MIL 2020a für Brandenburg oder seit Januar 2020 SenSW Berlin 2019c für Berlin). Zunächst ist es aber das Ziel der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB), möglichst klare Regelungen zu setzen.

Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB)

Die VV TB ist wichtig, weil sie die Detailregelung zu den bauordnungsrechtlichen Vorgaben festschreibt. So verweist der § 50 »Barrierefreies Bauen« der Musterbauordnung auf den Begriff der Barrierefreiheit. Die dahinterstehenden Technischen Baubestimmungen beziehen sich dafür auf die DIN 18040. Sie konkretisieren damit in Anlehnung an die sogenannten allgemein anerkannten Regeln der Technik, was »barrierefrei« technisch genau bedeutet (DIBt 2019; VDI 2017: 7). Dabei werden »nur die technischen Regeln eingeführt, die zur Erfüllung der Grundsatzanforderungen des Bauordnungsrechts unerlässlich sind« (BMUB 2016: 14). Dieser Hinweis ist wichtig, weil die DIN 18040-2 zum barrierefreien Wohnraum nicht vollständig übernommen wurde. Verschiedene Bestandteile sind – je mit landesspezifischen Besonderheiten – von der Einführung ausgenommen.

So wie für die Landesbauordnungen mit der Musterbauordnung ein Muster vorliegt, das kooperativ im Rahmen der ARGEBAU erarbeitet wird, gilt selbiges auch für die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB). Das Muster hierfür ist die MVV TB, relevant für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ist die dortige Anlage A 4 2/3 (vgl. DIBt 2017: 63):

Bei der Anwendung [...] ist Folgendes zu beachten:

1. Die Abschnitte 4.3.6 und 4.4 sowie alle Anforderungen mit der Kennzeichnung »R« sind von der Einführung ausgenommen
2. Für Wohnungen nach § 50 Abs. 1 MBO genügt es, wenn ein Fenster eines Aufenthaltsraums Abschnitt 5.3.2 Satz 2 entspricht
3. Für die stufenlose Erreichbarkeit nach § 39 Abs. 4 MBO genügt es, wenn
 - Eingänge Abschnitt 4.3.3.2 Tabelle 1 Zeile 1,
 - Bewegungsflächen an Türen Abschnitt 4.3.3.4 und
 - Rampen Abschnitt 4.3.7 entsprechen.

Auf Ebene der ARGEBAU wurde sich also dafür entschieden, dass die hier aufgeführten Bestandteile der DIN 18040-2 nicht »unerlässlich« für die Erfüllung des Bauordnungsrechts sind (vgl. obiges Zitat vom BMUB 2016: 14).⁶ Wie verfahren aber die einzelnen

6 Für die Bestandteile der DIN selbst sei verwiesen auf das Kapitel 2.2 zu den Begrifflichkeiten der Barrierefreiheit (vgl. insbesondere die dortige Tabelle 3).

Bundesländer bezüglich dieser Ausnahmen? Sie wählen unterschiedliche Wege der Umsetzung der MVV TB: Während einige das Muster eins zu eins übernehmen, nehmen andere geringfügige Änderungen vor und kennzeichnen diese separat. Andernorts sind die Abweichungen gravierender, sodass eigene Verwaltungsvorschriften erstellt werden (vgl. DIBt 2019, DIBt 2020; Gerhold 2020).

Generell werden regelmäßig neue Musterverwaltungsvorschriften erarbeitet, zuletzt die MVV TB 2019, die erstmals in Rheinland-Pfalz zum Januar 2020 in Landesrecht übertragen wurde. Diese Dynamik zeigt sich auch in bestehenden Umsetzungslücken: So hat im April 2019 der Landtag in Schleswig-Holstein die Technischen Baubestimmungen auf Grundlage der MVV TB erlassen. Die Umsetzung dauerte auf Nachfrage im entsprechenden Ministerium zum Stichmonat Juni 2019 allerdings noch an, sodass dort bislang noch die sogenannten Listen der Technischen Baubestimmungen aus dem Jahr 2014 galten. Die zeitversetzte Einführung zwischen Erlass und Umsetzung begründet sich letztlich durch die Arbeitsteilung zwischen Parlament und Ministerialverwaltung.

Was zeigt nun aber ein Vergleich der VV TB der 16 Bundesländer? Bezogen auf die obige MVV TB werden im Folgenden die Ausnahmen zu den Abschnitten 4.3.6 (Treppen) und 4.4 (Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten) sowie zur Kennzeichnung »R« für rollstuhlgerechte Wohnungen untersucht. Generell gilt dabei: Je mehr Ausnahmen die Bundesländer definieren, desto weniger muss die DIN 18040-2 zum barrierefreien Bauen in Bauvorhaben berücksichtigt werden.

Der Abschnitt 4.3.6 der DIN 18040-2 befasst sich mit Treppen zur sogenannten äußeren Erschließung auf dem Grundstück sowie mit solchen innerhalb des Gebäudes, dabei spezifisch für »Menschen mit begrenzten motorischen Einschränkungen sowie für blinde und sehbehinderte Menschen« (FM RLP/MSAGD 2017: 90f.). Hier zeigt sich eine enge Verbindung zum ebenfalls in der MVV TB ausgeklammerten Abschnitt 4.4 (Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten). Es geht um die Laufgestaltung und Stufenausbildung, um Handläufe und Orientierungshilfen. Dieser Bestandteil der DIN 18040-2 ist zunächst in allen 16 Bundesländern von der Einführung in die Technischen Baubestimmungen ausgenommen, wobei Thüringen speziell die Orientierungshilfen einführt (Abs. 4.3.6.4) und Nordrhein-Westfalen die Laufgestaltung sowie Stufenausbildung (Abs. 4.3.6.2). Rheinland-Pfalz integriert den Abschnitt zur barrierefreien Treppegestaltung, jedoch mit der Einschränkung »nur bei notwendigen Treppen« (nach § 33 LBO ist in Rheinland-Pfalz eine Treppe notwendig, um jedes Geschoss über mindestens einen Aufgang erreichen zu können).

Den Abschnitt 4.4 formuliert schon die DIN 18040-2 selbst vergleichsweise weich: »Die mit Abschnitt 4.4 verbundenen Ziele sind, soweit erforderlich, zu berücksichtigen; die genannten Hinweise, Beispiele und Empfehlungen können somit im Einzelfall Anwendung finden« (FM RLP/MSAGD 2017: 93). Die folgenden Unterabschnitte regeln visuelle, auditive und taktile Hinweise für die wahrnehmbare bzw. auffindbare Gebäudenutzung. Dieser Tenor zur unverbindlichen Berücksichtigung im Einzelfall findet sich auch in den Landesbauordnungen wieder. Ohnehin orientieren sich 14 der 16 Länder an der MVV TB und führen diesen Abschnitt nicht in ihre Technischen Baubestimmungen ein. Baden-Württemberg bildet hier eine Ausnahme und nimmt den Abschnitt 4.4 nicht von der Einführung aus. Rheinland-Pfalz erklärt, dass die genannten Ziele »soweit erforderlich« zu berücksichtigen sind (vgl. auch Metlitzky 2019).

Die Vorgaben zur Rollstuhlgerichtigkeit wurden bereits auf den Seiten 81ff. ausgearbeitet, wobei Niedersachsen und Rheinland-Pfalz aktuell als einzige Bundesländer rollstuhlgerechten Wohnraum verbindlich festschreiben und Bremen ab Oktober 2021 eine Quote vorsieht. In den Technischen Baubestimmungen konkretisieren alle drei Länder, dass die R-Anforderung lediglich für die entsprechend rollstuhlgerechten Wohnungen gelte. Zudem wählt Rheinland-Pfalz eine weichere, individuellere Formulierung:

»Für barrierefreie Wohnungen [...] im Sinne von § 51 Abs. 2 LBauO ist der ggf. erforderliche Bedarf an einer rollstuhlgerechten Ausführung (Kennzeichnung »R«) bezogen auf den jeweiligen Benutzerkreis in Abstimmung mit der Beratungs- und Prüfbehörde des Landesamtes für Soziales, Gesundheit und Versorgung (BP-LWTG) festzulegen«.

Mit Ausnahme von Thüringen halten sich die übrigen Bundesländer an die MVV TB und nehmen die R-Kennzeichnung vollständig von der Einführung in ihre Technischen Baubestimmungen aus. Dies verwundert, da neben Thüringen auch Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein zwar nicht die rollstuhlgerechte Nutzung fordern, durchaus aber die rollstuhlgerechte Zugänglichkeit zu bestimmten Räumen innerhalb der Wohnung. Im Gegensatz zu Thüringen berücksichtigen die übrigen beiden Bundesländer entsprechende Bewegungsflächen und Türbreiten mit R-Anforderung in ihren VV TB nicht, was zu Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung führen kann.

Mit Treppen, dem Abschnitt zu Warnen/Orientieren/Informieren/Leiten sowie der R-Anforderung wurde sich hier auf drei prominente Ausschlüsse in den Technischen Baubestimmungen konzentriert. Weiterführend ließen sich einzelne Varianzen zu Bedienelementen, Fenstern oder Duschen diskutieren (vgl. Metlitzky 2019), die den vorliegenden Rahmen jedoch sprengen würden. Auch auf eine Nachzeichnung der Schwellenlosigkeit beim Freisitz wird verzichtet, da dies bereits im Kapitel 6.1.3 integriert wurde.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Formulierung und Veröffentlichung der Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen sich – anders als die Bauordnungen selbst – der parlamentarischen Kontrolle entziehen. Sie werden von der jeweiligen Obersten Bauaufsichtsbehörde veröffentlicht und sind damit bauaufsichtlich verpflichtend. Nach Einschätzung eines Sachverständigen für Barrierefreies Bauen sind diese Regelungen in ihrer Kleinteiligkeit zu technisch und nicht handelbar im politischen Diskurs (IP 29: 434). Diese Arbeitsteilung zwischen Bauordnungsrecht als parlamentarische Gesetzgebung und Verwaltungsvorschrift als ministerielle Veröffentlichung führt jedoch regelmäßig zu temporären Unstimmigkeiten, was wiederum Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung nach sich zieht (Metlitzky 2019).

6.1.4 Fazit zu den Bauordnungen der Länder

Unter Kapitel 6.1 hat zwei Ziele verfolgt: Den Leser*innen den Untersuchungsgegenstand des barrierefreien Bauens selbst näherzubringen (»Was fällt alles unter barrierefreies Bauen?«) sowie gleichzeitig die diesbezügliche Varianz in den Ländern aufzuzeigen. Zusammenfassend muss ein Vergleich der 16 Bundesländer sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Aspekte der Barrierefreiheit berücksichtigen. Pauschale Zuordnungen erscheinen angesichts der Komplexität der Thematik wenig tragfähig.

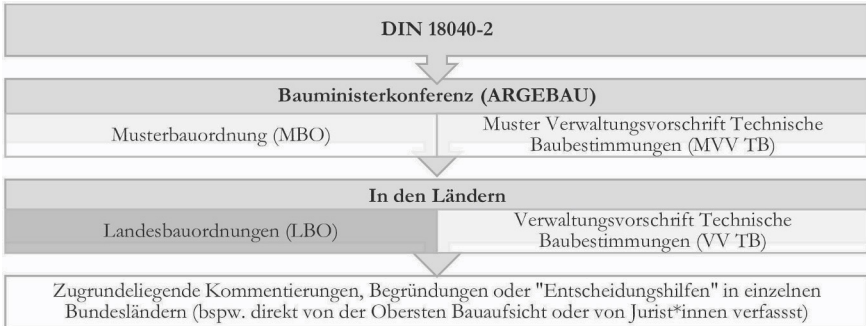
Erst in einer Gesamtschau der unterschiedlichen Komponenten lässt sich beurteilen, inwieweit das Bauordnungsrecht in einem Land – je im Vergleich zur Musterbauordnung – zu einem Mehr oder Weniger an barrierefrei bzw. rollstuhlgerecht zugänglichem und nutzbarem Wohnraum führt.

So können Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen in quantitativer Hinsicht als »barrierefreie Vorreiter« gelten, da ab bestimmten Gebäudegrößen alle Wohnungen barrierefreien Standards entsprechen müssen. In etwas schwächerer Form gilt dies auch für Bremen, Berlin und Bayern – je gekoppelt an die Erfordernis eines Aufzugs. Rollstuhlgerechten Wohnraum und damit ein zusätzliches qualitatives Kriterium schreiben aktuell Niedersachsen und Rheinland-Pfalz vor, wobei Bremen zum Oktober 2021 ebenfalls eine entsprechende Quote definiert. Die Klausel zum unverhältnismäßigen Mehraufwand, in dessen Fall von der Herstellung barrierefreien Wohnraums Abstand genommen werden kann, besteht bis auf Thüringen und Brandenburg in allen Bundesländern. Darüber hinaus wurden Varianzen bzgl. der Schwellenlosigkeit von Freisitzen sowie Ausschlüssen von der DIN 18040-2 in den Technischen Baubestimmungen aufgezeigt. Hier wird deutlich, dass Seh- und Hörbeeinträchtigungen sowie motorische Einschränkungen bislang weniger unter baulicher Barrierefreiheit gefasst werden. Allerdings weist die Ergänzung der »Auffindbarkeit« im § 2 (9) zur Definition von Barrierefreiheit auf eine sukzessive stärkere Berücksichtigung dieser Behinderungen hin. Hier besteht offenbar eine zeitliche Verzögerung von der normativen Zielsetzung bis hin zur Überführung in die konkreten technischen Vorgaben.

Insgesamt zeigt sich eine spürbare Dynamik beim barrierefreien Bauen: Als Stichmonat der Analyse der Landesbauordnungen gilt der Juni 2019 (vgl. Kapitel 5.1.2). Bereits im Juli 2019 wurde jedoch in Baden-Württemberg eine Gesetzesänderung beschlossen, nach der der Paragraph zum barrierefreien Bauen konkretisiert wurde: »[...] diese Verpflichtung kann auch durch barrierefrei erreichbare Wohnungen in mehreren Geschossen erfüllt werden, wenn die gesamte Grundfläche dieser Wohnungen die Grundfläche der Nutzungseinheiten des Erdgeschosses nicht unterschreitet« (Landtag Baden-Württemberg 2019: 2). Eine solche Formulierung gab es bislang in keiner Bauordnung, jedoch weist sie auf einen entsprechenden Regelungsbedarf hin, da scheinbar durch die zugelassene Mehrgeschossigkeit kleinere barrierefreie Wohnflächen als ursprünglich vorgesehen gebaut wurden. Einen regelrechten Sonderweg scheint außerdem Berlin einzuschlagen: Mit der »Verordnung über bauliche Anforderungen an barrierefreies Wohnen – Barrierefreies Wohnen Verordnung Berlin« tritt hier zum Januar 2020 ein eigenes Regelwerk zum barrierefreien Bauen in Kraft. Auch darin finden sich gänzlich neue Formulierungen, wie etwa, dass der Zugang zum Freisitz eine Schwellenhöhe von maximal 0,02 Metern haben dürfe (SenSW Berlin 2019b; SenSW Berlin 2019c).

Abschließend sei außerdem auf die Mehrebenenstruktur der letztlich eingeführten bauordnungsrechtlichen Vorgaben verwiesen. So bildeten die Landesbauordnungen den Schwerpunkt der Analyse, wobei die Musterbauordnung der Bauministerkonferenz als zentraler Orientierungspunkt galt. Auch bedurfte es für ein tieferes Verständnis einerseits des Blicks nach oben in die DIN 18040-2 zum barrierefreien Bauen selbst, sowie andererseits des Blicks nach unten in die hinter den Bauordnungen liegenden Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen sowie Entscheidungshilfen und Kommentare zur Konkretisierung der jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben. Diese Mehre-

Abbildung 20: Mehrebenenstruktur zum Regelwerk des barrierefreien Bauens (eigene Darstellung)



benenstruktur ist in Abbildung 20 dargestellt. Die Landesbauordnungen sind dabei die einzige Policy, die als tatsächlicher Gesetzestext in einem parlamentarischen Rahmen ausgehandelt wird. Alle anderen Prozesse sind auf Expert*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik (Ebene der DIN 18040-2, vgl. Voelzkow 1996) sowie Verwaltung (Ebene der ARGEBAU und VV TB) beschränkt. Das ändert jedoch nichts daran, dass erst das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Ebenen zum vollständigen Verständnis der stattfindenden politischen Prozesse und der tatsächlichen Regelungsergebnisse beiträgt.

6.2 Ökonomisch: Wohnraumförderprogramme

Im Anschluss an das regulative Ordnungsrecht über die Landesbauordnungen wird der Blick im Folgenden auf die soziale Wohnraumförderung in den einzelnen Bundesländern gelenkt. Anders als das hierarchisch bindende Bauordnungsrecht stellt die Wohnraumförderung eine freiwillige ökonomische Form der politischen Steuerung dar. Die Länder können über ihre Landesförderinstitute finanzielle Anreize für Akteure des Wohnungsmarktes im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums setzen. Böcher/Töller (2012: 75ff.) folgend verfügt diese Förderung dabei über ein schwächeres Maß an staatlicher Intervention: Anders als die verbindlichen Vorgaben im Bauordnungsrecht setzen Förderprogramme positive Anreize über das Medium »Geld«, wobei niemand zur Nutzung dieser Programme verpflichtet ist.

Die handlungsleitende Frage ist hier: *Wie ist die Struktur der Förderprogramme im Bereich des barrierefreien bzw. -reduzierten Wohnraums, die über die Landesförderinstitute ausgegeben werden?* Ähnlich wie bei den Bauordnungen mit der Musterbauordnung gibt es auch hier einen bundesweiten Orientierungsrahmen, entlang dessen sich die Länder mehr oder weniger stark in ihrem Handeln ausrichten. Dieser besteht nicht in einer kooperativen Vereinbarung über die Ministerkonferenz, sondern in einem Förderprogramm der bundeseigenen Förderbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Insofern beginnt auch dieses Unterkapitel zunächst mit einem Blick auf diese übergeordnete Struktur: