

Antrag 108/I/2023

Beschluss

Annahme mit Änderungen

Denk-Mal barrierefrei – Denk mal an und für alle Menschen

Barrierefreiheit als Baustein zum Erfolg für eine moderne Berliner Verwaltung!

Berlin hat sich in mehreren Gesetzen und Regularien zur Barrierefreiheit verpflichtet. Aber: das Recht auf Barrierefreiheit allein reicht nicht aus. Um das Ziel einer diskriminierungsfreien und inklusiven Stadt zu erreichen, müssen weitere Schritte folgen. Es bedarf vor allem einer konsequenten und professionellen Herangehensweise auf mehreren Ebenen, um Barrieren abzubauen beziehungsweise sie erst gar nicht entstehen zu lassen. Hierbei spielt die Berliner Verwaltung eine zentrale Rolle. Es ist dringend erforderlich, das Thema Barrierefreiheit auf allen Verwaltungsebenen zur Richtschnur des Handelns zu machen. Entsprechende fachliche Kompetenz ist in den Behörden sicherzustellen, um aktiv agieren zu können.

Beispiel Baubereich: Schritte zur Erreichung baulicher Barrierefreiheit sind unter anderem in der Bauordnung für Berlin, der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmung sowie der Allgemeinen Anweisung für die Durchführung von Bauaufgaben festgelegt. So ist zum Beispiel im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für öffentlich zugängliche Gebäude die Einreichung eines Konzeptes Barrierefreiheit erforderlich. Dessen Umsetzung ist von Bauherr*in bzw. Architekt*in einzuhalten. Doch wer überprüft in den Ämtern die Tragfähigkeit des Konzeptes sowie dessen Realisierung? Wer sorgt in einem anderen Beispiel dafür, dass wie beim Denkmalschutz die Belange der Barrierefreiheit behördlicherseits vertreten werden?

Impulsgeber*innen könnte zunächst die Landesfachstelle für Barrierefreiheit und besondere Vorkehrungen sein, die laut Gesetz schon zum 1.1.2022 eingerichtet werden sollte. Leider existiert sie bis heute nicht. Die Mitarbeiter*innen der Landesfachstelle sollten über alle Bereiche der Barrierefreiheit informieren und könnten die einzelnen Behörden beim strukturellen und inhaltlichen Ausbau der Fachabteilungen für Barrierefreiheit unterstützen.

Die SPD fordert von ihren Mandats- und Amtsträger*innen, sich verstärkt für ein inklusives Berlin zu engagieren. Dies gilt besonders für folgende Punkte:

- Aufbau von Strukturen und Fachexpertise in allen Berliner Verwaltungseinheiten, um Barrierefreiheit umfassend und zügig umsetzen.
- Schaffung von Personalstellen mit Wirkungs- und Entscheidungsbefugnis.
- Sofortige Einrichtung der Landesfachstelle mit entsprechender finanzieller und personeller Ausstattung.

Damit wäre eine deutliche Verbesserung auf dem Weg zu einem inklusiven Berlin erreicht. Dabei darf auch das Ziel, schnell mehr Wohnraum zu schaffen, um die Mietpreise zu dämpfen, nicht aus den Augen verloren oder verzögert werden. Barrierefreies Bauen und mehr Wohnungsbau sind kein Widerspruch.

Begründung:

Die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gilt seit 2008 in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes und hat Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen. Zu den garantierten Menschenrechten laut UN-BRK gehört die grundsätzlich zu schaffende Barrierefreiheit. Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen dann, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) ist daher in § 8 Herstellung von Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und

Verkehr verankert: „Zivile Neu-, Um- und Erweiterungsbauten im Eigentum des Bundes einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sollen entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei gestaltet werden.“ Gemäß dieser Soll-Vorschrift ist barrierefreies Bauen der Regelfall. Davon kann nur in besonderen Fällen abgewichen werden, nämlich dann „wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen an die Barrierefreiheit erfüllt werden.“ Leider ist in der politischen und baulichen Praxis viel zu häufig eine Umkehr dieses menschenrechtlich gebotenen und gesetzlich verankerten Regel-Ausnahme-Verhältnisses wahrzunehmen.

Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer föderalen Zuständigkeiten unmittelbar an die verbindlichen Vorgaben der UN-BRK gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet. Aus diesem Grunde haben sie in der Regel eigene Landesbehindertengesetze geschaffen. Für Berlin gilt das am 16. September 2021 vom Abgeordnetenhaus beschlossene und am 7. Oktober 2021 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Land Berlin (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG) als rechtliche Grundlage der Politik für Menschen mit Behinderung in all ihrer Vielfalt (§ 3 LGBG).

Das LGBG ist inklusionspolitisch von zentraler Bedeutung. Es verpflichtet den Berliner Senat und die öffentlichen Stellen, in Umsetzung der UN-BRK und gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin den vollen, wirksamen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten. Das LGBG garantiert den Berliner*innen mit Behinderungen das Recht auf eine umfassende Barrierefreiheit (§ 4) und die Teilhabe in allen Lebensbereichen (§ 11).

Auch der Denkmalschutz hat die Einhaltung der Menschenrechte zu gewährleisten

Die UN-Behindertenrechtskonvention verlangt die Umsetzung des konventionsübergreifenden Prinzips der Inklusion. Unbestritten ist, dass ein wichtiges Ziel der Denkmalschutzgesetze die sinnvolle Nutzung eines Denkmals ist. Sie ist häufig Überlebensbedingung und kann von der Barrierefreiheit abhängen. Bundes- und landesrechtliche Bestimmungen bilden daher ein Schnittstelle zwischen Barrierefreiheit und Denkmalschutz. Bei der Ausübung des eingeräumten Ermessens in der Entscheidungsfindung sind die Belange von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Je nach Bundesland sind die entsprechenden Klauseln für das Ermessen aber unterschiedlich – Berlin hat hier noch erheblichen Nachholbedarf.

Der Denkmalschutz stellt vor diesem Hintergrund der UN-BRK keinen nur für sich zu betrachtenden isolierten Gesetzeszweck dar. Vielmehr geht es gerade bei baulichen Anlagen um die Erhaltung im Interesse der Allgemeinheit (vergleiche § 2 Absatz 2 DSchG). Menschen mit Behinderungen sind Teil der Allgemeinheit und daher auch beim Denkmalschutz selbstverständlich mitzubeachten (vgl. Artikel 3 UN-BRK).

Denkmalschutz und Denkmalpflege ist Aufgabe der einzelnen Bundesländer. Entsprechend unterschiedlich sind die erlassenen Denkmalschutzgesetze, die Organisationsformen und der Aufbau der Behörden im Bereich des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege – und auch die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen in den jeweiligen Denkmalschutzgesetzen der Länder. Grundsätzlich ist der Denkmalschutz Thema bei barrierefreien Umgestaltungen von Denkmalen im Bestand aber auch bei neuen An- und Erweiterungsbauten sowie bei Neubauten in der Umgebung von Denkmalen. Das Verhältnis von Denkmalschutz und Barrierefreiheit ist ein immer wieder auftretender politischer Dauerkonflikt. Ursächlich ist u.a., dass die Bundesländer in ihren Denkmalschutzgesetzen die Verpflichtungen der UN-BRK noch nicht ausreichend aufgegriffen haben. Dies gilt auch für Berlin.

Das am 24. April 1995 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossene Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin - DSchG Bln) ist bis heute im Wesentlichen unverändert. Zumindest wurden hinsichtlich der Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt im September 2021 im § 11 die Wörter „mobilitätsbehinderter Personen“ durch die Wörter „von Menschen mit Behinderungen“ ersetzt. Weitaus klarer und umfassender garantiert das Niedersächsische Denkmalschutzgesetz (NDSchG) die Rechte von Menschen mit Behinderungen: „Ein Eingriff in ein Kulturdenkmal ist zu genehmigen, soweit ... ein öffentliches Interesse anderer Art, zum Beispiel ... die Berücksichtigung der Belange von alten Menschen und Menschen mit Behinderungen, das Interesse an der unveränderten Erhaltung des Kulturdenkmals überwiegt und den Eingriff zwingend verlangt.“

Noch 2021 haben sich Senat und Abgeordnetenhaus gegen die Aufnahme von Rechten von Menschen mit Behinderungen in ihrer Vielfalt entschieden. Die vom Land Berlin mit der Begleitung der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention beauftragte „Monitoring-Stelle Berlin“ hatte angesichts der Novellierung des DSchG Bln 21 auf der Grundlage der Ergebnisse einer Normenprüfung des Denkmalschutzgesetzes auf notwendige rechtliche Änderungsbedarfe hingewiesen. Auch seitens der SPD-Politik wurden Vorschläge zur Verbesserung der Rechte und vor allem der Lebensqualität im Alltag negiert.

Wir fordern

1. eine zügige Novellierung des Gesetzes zum Schutz von Denkmälern in Berlin, u.a. in Bezug auf:

§ 7 Landesdenkmalrat

Zugänglichkeit ist ein zentraler Belang für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Der weitest mögliche Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Denkmälern ist in der UN-BRK explizit vorgegeben (Artikel 30 Absatz 1 c). Auf Grundlage der allgemeinen Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK braucht es dringendst der partizipatorischen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in diesbezügliche Entscheidungsprozesse. Die Vertretung von Menschen mit Behinderungen als Expert*innen in eigener Sache sollte daher im Landesdenkmalrat gesetzlich etabliert werden. Dies gilt gerade vor dem Hintergrund, dass Abwägungsentscheidungen zwischen der Barrierefreiheit als öffentlichem Belang und Denkmalschutzbelangen oftmals nach einem angemessenen Ausgleich widerstreitender Interessen durch kreative Lösungen im Einzelfall verlangen und daher dringendst entsprechender Expertise dringend bedürfen.

§ 11 Absatz 1 und 6 DSchG (Genehmigungspflichtige Maßnahmen)

Aus den Vorgaben aus Artikel 9 (Zugänglichkeit) als auch aus Artikel 30 (Teilhabe am kulturellen Leben sowie an Erholung, Freizeit und Sport) UN-BRK ergeben sich besondere Anforderungen an die Zugänglichkeit denkmalgeschützter Gebäude und Einrichtungen. Durch explizit geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Denkmälern und Stätten von nationaler Bedeutung erhalten. Bei Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offenstehen, muss eine gleichberechtigte Nutzbarkeit für Menschen in aller Vielfalt mit und ohne Behinderungen gesetzlich avisiert werden.

Folglich ist gesetzlich sicherzustellen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen bei einschlägigen Abwägungsentscheidungen hinreichend beachtet werden. Die gleichberechtigte Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen stellt eine Menschenrechtsfrage von Verfassungsrang dar und ist daher auch ausdrücklich als überwiegender öffentlicher Belang in § 11 Absatz 1 DSchG zu normieren und in § 11 Absatz 6 DSchG klarzustellen. § 11 Absatz 6 DSchG muss die Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung von Denkmälern als Grundsatz formulieren, von dem nur in besonders begründeten Fällen abgewichen werden kann. Ausnahmen aufgrund der tatsächlichen physischen Gegebenheiten sind im Einklang mit dem Machbarkeitsvorbehalt nach dem Wortlaut, dem Sinn und Zweck und der Systematik von Artikel 30 Absatz 1 c) UN-BRK möglich so weit die faktische Realisierbarkeit im Rahmen der verfügbaren Ressourcen nicht gegeben ist.

§ 13 Absatz 1 DSchG (Wiederherstellung; Stilllegung)

Aufgrund der bezüglich § 11 DSchG bereits ausgeführten Gründen sowie insbesondere hinsichtlich der staatlichen Verpflichtung zum Abbau von Barrieren auch im Denkmalbestand (gemäß Artikel 9 Absatz 1 Satz 2 a) UN-BRK) ist es sinnvoll und zweckmäßig, bei ohnehin aus Sicht des Denkmalschutzes erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen zugleich Verbesserungen hinsichtlich der Zugänglichkeit des wiederherzustellenden Denkmals für Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen.

§ 15 DSchG (Öffentliche Förderung)

Aufgrund der zu § 11 DSchG bereits ausgeführten Rechtsgründen ist es insbesondere auch aufgrund der allgemeinen staatlichen Verpflichtung zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen (vergleiche Artikel 4 Absatz 1 UN-BRK) sinnvoll und zweckmäßig, die staatliche Förderung von Denkmalschutzmaßnahmen mit Anforderungen an die Barrierefreiheit bzw. die Vornahme angemessener Vorkehrungen zu verknüpfen und die Möglichkeit hierzu in Form einer gebundenen Ermessensentscheidung explizit gesetzlich zu verankern.

2. eine Überwindung des in der Politik noch viel zu häufig anzutreffenden „politischen Silo-Denkens“. Es braucht eine stärkere Gewährleistung u.a. der gesetzlich verankerten frauen- und menschenrechtlichen Querschnittsaufgaben wie es die UN-Behindertenrechtskonvention und die Frauenrechtskonvention (CEDAW) erfordert. Diese sind Maßstab für jedes Gesetz, jede Richtlinie, jede Verordnung einer jeder Regierung und Parlamentes auf allen föderalen Ebenen. Hierfür sind entsprechende Kompetenzschulungen vorzusehen.

3. die Einbeziehung von Expert*innen bzw. Sachverständigen zum Barrierefreien Bauen. Dem hier noch zu beobachtendem eklatantem Fachkräftemangel für „Design für all“ ist aktiv durch Aus-, Fort- und Weiterbildung entgegenzuwirken. Entsprechende Förderprogramme sind aufzulegen, entsprechende Fachstellen auf allen behördlichen Ebenen der Verwaltung sind zu schaffen und zu finanzieren.

4. einen inklusiven Eingangsbereich für das Museum für Naturkunde als aktuelles Beispiel

Etliche der oben beschriebenen unzureichenden Gewährleistungen der Rechte von Menschen mit Behinderungen führen aktuell und vor allem künftig jahrzehntelang andauernden gravierenden Benachteiligungen und Diskriminierungen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Aufgrund des demographischen Wandels ist hier mit einer deutlichen Zunahme zu rechnen.

Der Zukunftsplan des Museums für Naturkunde zielt unter anderem darauf ab, den historisch begründeten Campusgedanken des im Laufe der 1870er und 1880 erstellten Wissenschaftsforum für Forschung, Lehre und Wissenstransfer (drei Gebäude) in die Gegenwart zu überführen und die Außenflächen der Liegenschaft so umzugestalten, dass ein aktiver Austausch zwischen Besuchenden aus Berlin und der ganzen Welt und Mitarbeitenden auch hier wieder möglich werden kann. Bewilligt sind u.a. für die Sanierung des Museumsgebäudes Zuwendungen von Bund und Land in Höhe von 660 Millionen Euro – Steuergeld, welches von Menschen mit und ohne Beeinträchtigungen gezahlt worden ist.

Das Museum für Naturkunde möchte mithilfe des Zukunftsplans erreichen, ein inklusives offenes und integriertes Forschungsmuseum zu werden. Zu diesem Zweck soll der historische Haupteingang umgestaltet werden, so dass alle Besuchenden auf dem gleichen Wege das Museumsinnere erreichen können. Dabei geht es nicht nur um das Überwinden der großen Haupttreppe, sondern auch das der zahlreichen weiteren Stufen die außen wie innen folgen.

Die aktuelle Position des Gartendenkmalamtes sieht allerdings ein anderes Konzept vor. Eine Erweiterung des Eingangsbereichs in den Vorplatzbereich wird abgelehnt, was bedeutet, dass das Recht von Menschen mit Beeinträchtigungen auf Barrierefreiheit verwehrt ist. Ihnen wird mit dieser Entscheidung nicht erlaubt, das Museum für Naturkunde „in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar“ zu betreten.

Dies ist ein gesellschaftspolitischer, keineswegs nur ein behindertenpolitischer Skandal. Öffentlichkeit bzw. Gesellschaft wird heute anders definiert als im späten 19. Jahrhundert. Damals war es noch gang und gäbe, dass Menschen mit Beeinträchtigungen, seien es Behinderungen in der Mobilität oder den Kommunikationsformen, sei es wegen Kinderwagen, Rollstühle oder Rollatoren, in der Planung neuer Gebäude nicht vorkamen, ja sie teilweise auch bewusst exkludiert wurden. Ihnen blieb es damals verwehrt, am öffentlichen Leben und Kulturangebot in voller Gänze teilzuhaben. Ein solcher Missstand darf sich heute nicht wiederholen: Neue Gebäude sind inklusiv zu planen und historische Gebäude entsprechend baulich barrierefrei zu verändern.

Unverständlich ist auch, dass Gebäudesubstanz vor dem immateriellen aber wesentlichen historischen Auftrag, das Wissen in die breite Öffentlichkeit hineinzutragen, gestellt wird.

Im Juni 2023 wird der laufende Architekturwettbewerb zum Abschluss kommen. Um eine attraktive und den Denkmalbestand respektierende Lösung zu finden, wurde die Umgestaltung des Portals als zentraler Bestandteil in diesen aufgenommen. Ein Ideenteil wird den teilnehmenden Büros die Möglichkeit geben, kreative Entwürfe einreichen zu können. Bisher hat das Landesdenkmalamt im Vorfeld des Wettbewerbs jedoch lediglich seitlichen Anrampungen zugestimmt. Eine Lösung für die Überwindung der weiteren Stufen konnte nicht gefunden werden. Andere Lösungsansätze für die Umgestaltung wurden abgelehnt, da der Eingriff in die Bausubstanz oder in das Gartendenkmal zu groß und die Maßnahme daher nicht mit der Kunst- und Baudenkmalpflege vereinbar sei.

Ein Blick auf die ersten beiden Bauabschnitte und die Pläne für den laufenden 3. Bauabschnitt zeigt, wie verantwortungsvoll mit dem Denkmalbestand und der Historie bislang umgegangen worden ist. Es wurde stets dafür Sorge getragen, so substanzschonend wie möglich vorzugehen. Der Haupteingang nimmt jedoch eine besondere Stellung ein. Er soll für ein inklusives und integratives Museum stehen und gleichzeitig ein Statement mit Vorbildcharakter für eine inklusive Gesellschaft werden. Daher ist es von essenzieller Bedeutung, die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen höher einzustufen als den Schutz wertvoller historischer Bausubstanz. Noch verhindert das Landesdenkmalamt Architektur und Außenanlagen inklusiv umzugestalten und zukunftsfähig zu machen.

Überweisen an

Bundesparteitag 2023