

Münster, 23.08.2012

Stellungnahme

Bauordnungsrechtliche Behandlung von Wohnformen für Menschen mit Behinderung

I.

Vorbemerkungen

Seit Anfang 2010 erarbeitet eine gemeinsame Projektgruppe der Bauministerkonferenz (BMK) und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) Musterregelungen zum bislang konfliktbehafteten bauaufsichtlichen Umgang mit „besonderen Wohnformen“ im Bereich der Pflege und der Eingliederungshilfe, insbesondere ambulant betreuten Wohngemeinschaften.

Ziel ist es, eine Musterregelung zu erarbeiten, die einerseits Sicherheitsstandards festlegt aber andererseits dem sozialpolitischen Anliegen zum Erhalt und zur Ermöglichung dieser Wohnformen Rechnung trägt. Die Länder sollen die Musterregelung im Landesrecht übernehmen.

Die gemeinsame Projektgruppe hatte am 23.02.2012 ihre letzte Sitzung. Das Ergebnis liegt in Form aktueller Regelungsentwürfe zur Änderung der Musterbauordnung (MBO) in § 2 Abs. 4 Nr. 9 bis 11 MBO sowie der Muster-Wohnformen-Richtlinie (MWR) vor.

Vorausgegangen waren mehrere Sitzungen der Fachkommission Bauaufsicht. Die dort gefassten Beschlüsse verließen den in der Projektgruppe erzielten Kompromiss und stießen im Wesentlichen auf Bedenken der Vertreterinnen und Vertreter der ASMK. Diese Bedenken wurden mit Beschluss der 88. ASMK vom 23./24.11.2011 förmlich eingebracht und der BMK übermittelt.

Der Vorstand der BAGüS hat in seiner Sitzung im Januar 2012 sich dem Votum der ASMK inhaltlich angeschlossen.

Der Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen (ASBW) als Untergremium der Bauministerkonferenz hat am 14. und 15.06.2012 in Freiburg die Änderung der MBO einschließlich Einführung der MWR abschließend beraten und beschlossen und damit Brandschutzregelungen in der von der Fachkommission Bauaufsicht vorgelegten Fassung zugestimmt.

Die Befassung durch die BMK und ASMK soll im Herbst 2012 erfolgen.

Die Aufgaben der Mitglieder der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe – BAGüS – liegen vor allem in der Finanzierung sozialer Dienstleistungen und in der konzeptionellen Entwicklung und Weiterentwicklung dieser Dienste, Leistungen und Hilfen, insbesondere im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen und der Hilfe zur Pflege.

Die vorgesehenen Änderungen der Musterbauordnung und der Muster-Wohnformen-Richtlinie sind daher in den Gremien der BAGüS behandelt worden.

So hat sich der Vorstand der BAGüS im Januar 2012 ausdrücklich dem o.g. Beschluss der 88. ASMK inhaltlich angeschlossen.

Der Hauptausschuss der BAGüS hat in seiner Sitzung im Mai 2012 ausführlich die vorgesehenen bauordnungsrechtlichen Änderungen beraten und beschlossen, zu den vorgesehenen Änderungen schriftlich Stellung zu nehmen.

II.

Bewertung der vorgesehenen Regelungen

Es wird nicht verkannt, dass dem Brandschutz gerade in Wohnungen, in denen Pflegebedürftige und/oder behinderte Menschen leben eine wesentliche Rolle zukommt.

Zu begrüßen ist, dass auch bauordnungsrechtlich auf die Zunahme von selbstorganisierten und betreuten Wohngemeinschaften reagiert werden soll.

Ziel muss es aber sein, einen angemessenen Ausgleich zwischen sozialpolitischen Belangen und dem baulichen Brandschutz herzustellen.

Nach den hier bekannt gewordenen Regelungsentwürfen wird dieses Ziel im Wesentlichen zu Lasten des Erhalts und der Weiterentwicklung neuer Wohnformen entschieden. Der Ansatz, dass Nutzerinnen und Nutzer von Wohngemeinschaften bewusst eine Lebensform mit größtmöglicher Privatheit, Selbstbestimmung und Normalität gewählt haben und dabei – wie in der Privathäuslichkeit – gewisse Risiken in Kauf nehmen, spielt offenbar keine Rolle.

Im Ergebnis werden zur Heimunterbringung alternative Wohnformen teurer oder in die Illegalität verdrängt und so geschwächt. Dies wird Auswirkungen auf die Entwicklung in den Kosten haben. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Fallzahlen im stationären Bereich der Hilfe zur Pflege und der Eingliederungshilfe mangels alternativer Angebote unnötig ansteigen.

Daneben haben die vorgesehenen Regelungen indirekt auch Auswirkungen auf die baulichen Anforderungen an Pflegeheime, die zwangsläufig über den in der Richtlinie festgelegten Niveau liegen müssen.

Der Sonderbautatbestand wird über die Gebühr auf den Bereich der Wohnungen von pflegebedürftigen Menschen oder Menschen mit Behinderungen ausgeweitet mit der Folge, dass diese Wohnformen zukünftig in größerem Umfang als bisher die Sonderbauanforderungen zu erfüllen haben. Die BAGüS befürchtet, dass dies mit erhöhtem bürokratischen Aufwand und unangemessenen hohen Kosten verbunden ist. Umsetzungsprobleme scheinen vorprogrammiert.

Aus Sicht der BAGüS sind folgende Forderungen zu erheben.

- 1.) Die Eigenschaft „Sonderbau“ sollte sich auf die einzelne Wohnform und nicht auf das gesamte Gebäude beziehen. Im Fall des Sonderbaus wird die Zulassung immer im Vollverfahren durchgeführt, es müssen umfassende Bauvorlagen eingereicht werden. Bleibt die Gebäudebetrachtung bestehen, muss sich diese auf das gesamte Gebäude beziehen. Zudem verbleibt trotz der Richtlinie ein Ermessensspielraum bei der handelnden Behörde, weitergehende Anforderungen auch außerhalb der Wohnform zu stellen.
- 2.) Die im § 9 Abs. 4 Nr. 9c MBO-E vorgesehene sogenannte „Additionsbegrenzungsregelung“ wird abgelehnt und ist zu streichen. Der Vollzug einer solchen Regelung ist nicht erprobt (eine vergleichbare Regelung existiert in der Bauordnung nicht, obwohl auch die Addition von Gaststätten, Verkaufsstätten und Beherbergungsstätten in der Praxis möglich ist). Die Regelung ist rechtlich fragwürdig und führt zu sozial unverträglichen Ergebnissen. Schließlich gilt für Addition dieser Wohnform kein unterer Schwellenwert, so dass auch Einzel- und Paarwohnen unter diese Regelung fallen, sofern die Wohnung dem Nutzungszweck der Pflege und Betreuung dient (z.B. betreutes Wohnen; Umzug von Pflegebedürftigen in eine altersgerecht gestaltete Wohnung mit dem Ziel, dort einen ambulanten Pflegedienst zu beauftragen). Der Versuch, diese Folgen durch Konkretisierungen im Anwendungsbereich der Richtlinien zu vermeiden, kann nur halbherzig gelingen. Die Pflicht zur Beantragung einer (Sonder-) Baugenehmigung ergibt sich allein aus den Regelungen der MBO. In der Konsequenz muss ein Gesamtverantwortlicher für das Gebäude existieren, der die Nutzung überwacht und eine Baugenehmigung beantragt, wenn die Zahl 12 überschritten wird.

Schwierig wird es zunehmend in den Fällen, in denen durch Zuzug einer Wohnform die Schwelle erreicht wird. Ohne eigenes Zutun würde eine dort bereits existierende Wohnung zum Sonderbau erklärt und müsste eine Baugenehmigung beantragen. Ungeklärt ist auch die Frage, ob diese dann ebenfalls die Anforderung der Richtlinie (nach-) erfüllen müsste.

Problematisch ist daneben das Zusammentreffen der Anforderungen, die sich aus dem Sonderbautatbestand von § 2 Abs. 4 Nr. 9a Musterbauordnungsentwurf sowie der „Additionsbegrenzungsregelung“ nach § 2 Abs. 4 Nr. 9c Musterbauordnungsentwurf ergeben: die Regelungsgröße ambulant betreuter Wohngemeinschaften liegt bei 8 – 12 Personen. In der Praxis würde es deshalb schnell dazu kommen, dass Wohnformen sowohl die Anforderungen für Buchstabe a als auch für Buchstabe c erfüllen müssten. Damit würde nicht nur die Bereichs- bzw. Zellenlösung gelten, sondern auch ein zweiter baulicher Rettungsweg erforderlich werden. Damit würden Anforderungen formuliert, die weit über die bisherige Praxis der Bauaufsichtsbehörden hinausgingen. Es bestehen aus Sicht der BAGüS Zweifel, ob hier das Maß der Angemessenheit gewahrt bliebe.

- 3.) Es ist – zumindest in der Begründung – klar zu stellen, dass § 2 Abs. 4 Nr. 9 MBO-E lex specialis zu § 2 Abs. 4 Nr. 11 ist. Wohnformen, die aufgrund der Unterschreitung der Schwellenwerte nach Nr. 9 als Regelbau zu behandeln wären, sollen nicht nach der Nr. 11 „sonstige Einrichtung zur Unterbringung oder Pflege von Personen“ als Sonderbau qualifiziert werden können.

III. Schlussbemerkungen

Die BAGüS hat Sorge, dass überzogene Brandschutzanforderungen die weitere Entwicklung von häuslichen Wohnformen gefährden. Gerade auch im Lichte der UN-Behindertenkonvention kommt der Förderung dieser alternativen ambulanten Wohnformen eine besondere Bedeutung zu. Der Grundsatz „ambulant vor stationär“ ist hier im besonderen Maße betroffen. Auch der Wunsch der meisten Menschen, solange wie möglich in privaten Wohnformen selbstbestimmt zu leben.

Nach Ansicht der BAGüS gefährden die o.g. Regelungsentwürfe diese Anstrengungen, weil sie in Teilbereichen unangemessen erscheinen und zu erheblich mehr bürokratischen Aufwand und in einer Reihe von Fällen zu höheren Kosten führen werden. Damit besteht die Gefahr, dass erheblich weniger kleinere ambulante betreute Wohnformen entstehen werden als bisher und bestehende Wohnformen aufgrund der o.g. Nacherfüllungspflichten teurer werden.

Die BAGüS bedauert, dass die Bauministerkonferenz den im o.g. Beschluss der 88. Arbeits- und Sozialministerkonferenz geäußerten Bedenken und den geäußerten Wunsch nach einer Fortsetzung des Dialogs nicht nachgekommen ist.

Die BAGüS bittet die Bauministerkonferenz, die vorgetragenen Bedenken und Forderungen bei den weiteren Beratungen zu berücksichtigen.