



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**zu Artikel 2 Denkmalschutzgesetz (DSchG)
des Senatsbeschlusses eines Gesetzes
zur Umsetzung des
Übereinkommens der Vereinten
Nationen über die Rechte von Menschen
mit Behinderungen im Land Berlin vom
08.06.2021**

Juni 2021

Inhalt

1	Vorbemerkungen	3
1.1	Hintergrund	3
1.2	Allgemeine Bemerkungen	3
2	Stellungnahme zu Artikel 2 des Senatsbeschlusses	4
2.1	§ 7 Absatz 2 DSchG (Landesdenkmalrat)	4
2.2	§ 11 Absatz 1 und 6 DSchG (Genehmigungspflichtige Maßnahmen)	5
2.3	§ 13 Absatz 1 DSchG (Wiederherstellung; Stilllegung)	7
2.4	§ 15 DSchG (Öffentliche Förderung)	7

1 Vorbemerkungen

1.1 Hintergrund

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-BRK eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu befördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

Die Monitoring-Stelle ist seit Oktober 2012 im Rahmen des zuwendungsfinanzierten Projektes "Monitoring-Stelle Berlin" vom Land Berlin mit der Begleitung der Umsetzung der UN-BRK in Berlin beauftragt. In diesem Rahmen führt die Monitoring-Stelle Normenprüfungen durch. Hierbei wird das bestehende Recht auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK hin überprüft. Sollte insoweit eine Unvereinbarkeit, also Änderungsbedarf festgestellt werden, wird auf die Umsetzung der UN-BRK hingewirkt. In diesem Zuge wurden ausgewählte Rechtsgebiete des Landes Berlin am Maßstab der UN-BRK dahingehend geprüft, ob es erforderlich ist, die bestehenden Regelungen anzupassen und weiterzuentwickeln. 2013 wurde der methodische Rahmen der Normenprüfung gesetzt und zwölf Rechtsgebiete des Berliner Landesrechts - darunter das Denkmalschutzgesetz (DSchG) - der Normenprüfung unterzogen.

Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die Ergebnisse der Normenprüfung des DSchG ganz überwiegend keinen Eingang in den aktuellen Entwurf gefunden haben.

1.2 Allgemeine Bemerkungen

Die Konvention gilt in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes. Vermittelt über das verfassungsrechtliche Rechtsstaatsgebot (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) entfaltet sie Bindungswirkung für sämtliche staatliche Stellen.¹ Die Bundesländer sind im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar an die verbindlichen Vorgaben der Konvention gebunden und zu ihrer Umsetzung verpflichtet.² Die Verpflichtung des Bundes und der Länder, relevante Rechtsnormen und deren Vollzug stetig am Maßstab der Konvention zu prüfen, sowie wirksame Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit

¹ Der Bundestag hat durch die Zustimmung zur Ratifikation der UN-BRK mit förmlichem Gesetz gemäß Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl erteilt und die Bundesländer haben dabei im dafür verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren im Bundesrat mitgewirkt und zugestimmt (vgl.: Bundesrat (2008): Plenarprotokoll der 853. Sitzung vom 19. Dezember 2008, S. 460 (A)).

² Vgl. BVerfG: Urteil vom 14.10.2004, Aktenzeichen 2 BVR 1481/04, BVerfGE 111, 307 (323 f.), erneut bekräftigt durch: BVerfG: Beschluss vom 21.07.2010, Aktenzeichen 1 BvR 420/09, Ziff. 74.

Behinderungen vorzunehmen, folgt ausdrücklich aus Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Absatz 5 UN-BRK.

Hinsichtlich der Auslegung und Konkretisierung der sich aus der UN-BRK ergebenden Verpflichtungen sind die gegenüber Deutschland ergangenen Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Ausschuss) vom Mai 2015 zu berücksichtigen.³

2 Stellungnahme zu Artikel 2 des Senatsbeschlusses

Die folgenden Ausführungen zeigen die aus Sicht der Monitoring-Stelle bestehenden Änderungsbedarfe im Berliner DSchG auf.

2.1 § 7 Absatz 2 DSchG (Landesdenkmalrat)

Aktuelle Fassung § 7 Absatz 2 DSchG:

„In den Landesdenkmalrat werden auf Vorschlag des zuständigen Mitglieds des Senats vom Senat für die Dauer von vier Jahren zwölf Mitglieder berufen. Der Landesdenkmalrat soll sich aus Vertretern der Fachgebiete der Denkmalpflege, der Geschichte und der Architektur sowie paritätisch aus sachberührten Bürgern und Institutionen Berlins zusammensetzen.“

Rechtlicher Änderungsbedarf:

Zugänglichkeit ist ein zentraler Belang für die Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der weitestgehend mögliche Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Denkmälern ist in der Konvention explizit vorgegeben (Artikel 30 Absatz 1 c) UN-BRK). Daher bedarf es auf Grundlage der allgemeinen Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK auch der partizipatorischen Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in diesbezügliche Entscheidungsprozesse.

Zu diesem Zweck sollte die Vertretung von Menschen mit Behinderungen als Expertinnen und Experten in eigener Sache im Landesdenkmalrat - dem zu Fragen des Denkmalschutzes berufenen Beteiligungsgremium - 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 entsprechender Expertise dringend bedürfen.

Formulierungsvorschlag für § 7 Absatz 2 DSchG n.F. (Änderungsvorschläge gefettet):

„In den Landesdenkmalrat werden auf Vorschlag des zuständigen Mitglieds des Senats vom Senat für die Dauer von vier Jahren zwölf Mitglieder berufen. Der Landesdenkmalrat soll sich aus Vertretern der Fachgebiete der Denkmalpflege, der Geschichte und der Architektur sowie paritätisch aus sachberührten Bürgern und Institutionen Berlins zusammensetzen. **Insbesondere sollen dem**

³ UN, Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13.05.2015.

Landesdenkmalrat Vertreter und Vertreterinnen der Belange von Menschen mit Behinderungen angehören.“

2.2 § 11 Absatz 1 und 6 DSchG (Genehmigungspflichtige Maßnahmen)

Aktuelle Fassung § 11 Absatz 1 und 6 DSchG:

„(1) ¹Ein Denkmal darf nur mit Genehmigung der zuständigen Denkmalbehörde

1. in seinem Erscheinungsbild verändert,
2. ganz oder teilweise beseitigt,
3. von seinem Standort oder Aufbewahrungsort entfernt oder
4. instand gesetzt und wiederhergestellt werden.

²Dies gilt auch für das Zubehör und die Ausstattung eines Denkmals. ³Die Genehmigung nach Satz 1 ist zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt.

(2) - (5) [...]

(6) Die Denkmalbehörden berücksichtigen bei ihren Entscheidungen die Belange mobilitätsbehinderter Personen.“

Rechtlicher Änderungsbedarf:

Sowohl aus den Vorgaben von Artikel 9 UN-BRK als auch aus Artikel 30 UN-BRK ergeben sich besondere Anforderungen an die Zugänglichkeit denkmalgeschützter Gebäude und Einrichtungen. Insbesondere sind gemäß Artikel 30 Absatz 1 c) UN-BRK explizit geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen Zugang zu Denkmälern und Stätten von nationaler Bedeutung erhalten. Im Allgemeinen ist nach Artikel 9 UN-BRK der Zugang zu Gebäuden und Einrichtungen die der Öffentlichkeit offenstehen, zu gewährleisten. Zugänglichkeit im Sinne der Konvention bedeutet gleichberechtigte Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderungen. Das heißt, dass was für nichtbehinderte Menschen zugänglich ist oder zugänglich gemacht wird oder zugänglich bleiben soll, muss auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein und vom Gesetz dementsprechend avisiert werden. Dabei fallen nicht nur mobilitätsbehinderte Menschen, sondern auch Menschen mit seelischen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen unter den Schutz der Konvention (vergleiche Artikel 1 UN-BRK). ⁴

Vor dem Hintergrund des konventionsübergreifenden Prinzips der Inklusion ist es zudem bedeutsam zu betonen, dass Denkmalschutz für sich betrachtet keinen isolierten Gesetzeszweck darstellt. 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 mit zu beachten (vergleiche Artikel 3 UN-BRK).

⁴ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/PRY/CO/1 vom 19.04.2013, Rn. 10; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/CHN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 54.

Folglich ist gesetzlich sicherzustellen, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen bei einschlägigen Abwägungsentscheidungen hinreichend beachtet werden. Da die gleichberechtigte Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen eine Menschenrechtsfrage von Verfassungsrang darstellt, ist dies auch ausdrücklich als überwiegender öffentlicher Belang in § 11 Absatz 1 DSchG zu normieren und in § 11 Absatz 6 DSchG klarzustellen. Ferner ist in § 11 Absatz 6 DSchG die Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung von Denkmälern als Grundsatz zu 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 soweit die faktische Realisierbarkeit im Rahmen der verfügbaren Ressourcen nicht gegeben ist.⁵

Zudem ist es geboten, in § 11 Absatz 6 DSchG neben der im Gesetzentwurf geplanten Ersetzung der Worte „mobilitätsbehinderter Personen“ durch die Worte „von Menschen mit Behinderungen“ auf die Zielstellung von Barrierefreiheit im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes Bezug zu nehmen.

Formulierungsvorschlag für § 11 Absatz 1 und 6 DSchG n.F.:

„(1) ¹Ein Denkmal darf nur mit Genehmigung der zuständigen Denkmalbehörde

1. in seinem Erscheinungsbild verändert,
2. ganz oder teilweise beseitigt,
3. von seinem Standort oder Aufbewahrungsort entfernt oder
4. instand gesetzt und wiederhergestellt werden.

²Dies gilt auch für das Zubehör und die Ausstattung eines Denkmals. ³Die Genehmigung nach Satz 1 ist zu erteilen, wenn Gründe des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. **⁴Das öffentliche Interesse ist insbesondere gegeben, wenn die Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderungen und andere mobilitätsbeeinträchtigte Personen hergestellt oder verbessert wird.**

(2) - (5) [...]

(6) Die Denkmalbehörden ~~berücksichtigen~~ **beachten** bei ihren Entscheidungen die **Rechte und Belange mobilitätsbehinderter Personen von Menschen mit Behinderungen, mit dem Ziel die Barrierefreiheit im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes bei allen Denkmälern zu erreichen.**“

⁵ Vgl. UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/C.12/1999/10 vom 08.12.1999, Rn. 44; UN, Fachausschuss zum UN-Sozialpakt, UN Dok. E/1991/23 vom 14.12.1990, Rn. 9; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2010), S. 8-9; Monitoring-Stelle zur UN-BRK (2011), S. 2 m.w.N.; Eide (2001), S. 22; Türk (1991), S. 95 ff. m.w.N.

2.3 § 13 Absatz 1 DSchG (Wiederherstellung; Stilllegung)

Aktuelle Fassung § 13 Absatz 1 DSchG:

„Ist ein Denkmal ohne Genehmigung verändert und dadurch in seinem Denkmalwert gemindert worden oder ist es ganz oder teilweise beseitigt oder zerstört worden, so kann die zuständige Denkmalbehörde anordnen, daß derjenige, der die Veränderung, Beseitigung oder Zerstörung zu vertreten hat, den früheren Zustand wiederherstellt. Die Denkmalbehörde kann die erforderlichen Arbeiten auf Kosten des Verpflichteten durchführen lassen, wenn die denkmalgerechte Wiederherstellung sonst nicht gesichert erscheint. Sie kann von dem Verpflichteten einen angemessenen Kostenvorschuß verlangen. Verfügungsberechtigte, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte haben die Durchführung der Maßnahmen zu dulden.“

Rechtlicher Änderungsbedarf:

Aus den bereits bezüglich § 11 DSchG 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)⁶ erscheint 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.

Formulierungsvorschlag für § 13 Absatz 1 DSchG n.F.:

„Ist ein Denkmal ohne Genehmigung verändert und dadurch in seinem Denkmalwert gemindert worden oder ist es ganz oder teilweise beseitigt oder zerstört worden, so kann die zuständige Denkmalbehörde anordnen, dass derjenige, der die Veränderung, Beseitigung oder Zerstörung zu vertreten hat, den früheren Zustand wiederherstellt. **In diesem Zuge kann die Denkmalbehörde auch zur Herstellung von Barrierefreiheit notwendige Maßnahmen anordnen, soweit diese keinen unverhältnismäßigen Mehraufwand erfordern.** Die Denkmalbehörde kann die erforderlichen Arbeiten auf Kosten des Verpflichteten durchführen lassen, wenn die denkmalgerechte Wiederherstellung sonst nicht gesichert erscheint. Sie kann von dem Verpflichteten einen angemessenen Kostenvorschuss verlangen. Verfügungsberechtigte, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte haben die Durchführung der Maßnahmen zu dulden.“

2.4 § 15 DSchG (Öffentliche Förderung)

Aktuelle Fassung § 15 DSchG:

„(1) Für Maßnahmen zur Erhaltung, Unterhaltung und Wiederherstellung von Bau-, Garten- und Bodendenkmalen sowie sonstigen Anlagen von denkmalpflegerischem Interesse können im Rahmen der im Haushaltsplan von Berlin bereitgestellten Mittel Darlehen oder Zuschüsse gewährt werden.“

(2) Die Gewährung eines Darlehens oder eines Zuschusses kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Auflagen und Bedingungen, die sich auf den

⁶ Vgl. UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/11/3 vom 25.11.2013, Rn. 21, 25 und 39; UN, Fachausschuss zur UN-BRK, UN Dok. CRPD/C/HUN/CO/1 vom 27.09.2012, Rn. 24.

Bestand oder das Erscheinungsbild der Anlagen beziehen, sind auf Ersuchen der Denkmalfachbehörde als Baulasten in das Baulastenverzeichnis nach der Bauordnung für Berlin einzutragen. Das Nähere regelt die zuständige Senatsverwaltung durch Förderrichtlinien.“

Rechtlicher Änderungsbedarf:

Ebenfalls aus den bereits zu § 11 DSchG ausgeführten Rechtsgründen erscheint 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.

Formulierungsvorschlag für § 15 DSchG n.F.:

„(1) Für Maßnahmen zur Erhaltung, Unterhaltung und Wiederherstellung von Bau-, Garten- und Bodendenkmalen sowie sonstigen Anlagen von denkmalpflegerischem Interesse können im Rahmen der im Haushaltsplan von Berlin bereitgestellten Mittel Darlehen oder Zuschüsse gewährt werden. **Dabei ist das Ziel der Barrierefreiheit im Sinne des Landesgleichberechtigungsgesetzes zu berücksichtigen.**

(2) Die Gewährung eines Darlehens oder eines Zuschusses kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. **Darlehen und Zuschüsse sollen soweit notwendig mit Auflagen zur Barrierefreiheit oder zur Vornahme angemessener Vorkehrungen verknüpft werden.** Auflagen und Bedingungen, die sich auf den Bestand oder das Erscheinungsbild der Anlagen beziehen, sind auf Ersuchen der Denkmalfachbehörde als Baulasten in das Baulastenverzeichnis nach der Bauordnung für Berlin einzutragen. Das Nähere regelt die zuständige Senatsverwaltung durch Förderrichtlinien.“

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Catharina Hübner, LL.M.

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Juni 2021

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.