

IMPRESSUM

Redaktion: Carmen Walker Späh, Rechtsanwältin, Waidstrasse 11, 8037 Zürich,
Tel. 044 271 10 00, Fax 044 272 99 09, e-mail: walker@walkerspaeh.ch

Herausgeber: Verein zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV

Erscheint: vierteljährlich

Jahresabonnement: Fr. 120.–

Abonnementsbestellung: Stutz Druck AG, Einsiedlerstrasse 29, 8820 Wädenswil,
Tel. 044 783 99 11, Fax 044 783 99 22, www.stutz-druck.ch, e-mail: info@stutz-druck.ch

Satzherstellung und Typografie: Lilian Kretz, Grafik & Desktop,
Carrà dei Nasi, 6612 Ascona, Tel. 091 785 75 70, e-mail: lilian.kretz@bluewin.ch

Druck: Stutz Druck AG, Offset und Buchdruck, 8820 Wädenswil

Ständige Mitarbeiter:

- Dr. Karin Scherrer, Rechtsanwältin, Gerichtsschreiberin am Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne
- Mathias Rosskopf, lic. iur. Rechtsanwalt, Stv. Stabchef, Generalsekretariat der Baudirektion Zürich
- Dr. Fridolin Störi, Bausekretär der Stadt Winterthur

INHALT

4 EDITORIAL

5 THEMA

3 Jahre Behinderten-
gleichstellungsgesetz –
Erfahrungen aus der Praxis
von Nadja Herz

INFORMATIONEN

20 Aus dem Bundesgericht
von Dr. Karin Scherrer

26 Aus dem Kanton
von Mathias Rosskopf

DETAIL

32 Quartierplan: Schlussabrechnung
und Rechtswahrung
von Maja Steck

37 NEUERSCHEINUNGEN

Sehr geehrte Damen und Herren



Vor gut drei Jahren trat das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz in Kraft. Damit wurden erstmals für alle öffentlich zugänglichen Bauten und grösseren Wohn- und Geschäftsbauten in der Schweiz Mindestanforderungen in Bezug auf das behindertengerechte Bauen formuliert. Es ist deshalb Zeit, die ersten Erfahrungen zusammenzustellen und allfällige Mängel oder Unklarheiten zu benennen. Die Autorin, Rechtsanwältin Nadja Herz, hat das neue Gesetz bereits in der Ausgabe 5/2004 vorgestellt. Sie nutzt die Gelegenheit für eine erste Standortbestimmung. Gleichzeitig schlägt sie Textbausteine für das Baubewilligungsverfahren vor. Sie sollen die Gemeinden bei der Formulierung der Baubewilligungen unterstützen.

Am 1. Januar 2007 ist auch die neue Smog-Verordnung des Zürcher Regierungsrates in Kraft getreten. Sie regelt die Umsetzung des internationalen Wintersmog-Konzeptes, welches die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) am 21. September 2006 verabschiedet hat. Im Sinne eines Notfallkonzeptes sieht die Smog-Verordnung in drei Stufen temporäre Massnahmen bei ausserordentlich hoher Luftbelastung mit Feinstaub vor. Mehr dazu können Sie den Informationen aus der Baudirektion (Seite 30) entnehmen.

Ihre
Carmen Walker Späh

Nadja Herz

3 Jahre Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) – Erfahrungen aus der Praxis



I. Einleitung

Am 1. Januar 2004 ist gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV das eidgenössische Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)¹ in Kraft getreten. Mit dem BehiG sind für öffentlich zugängliche Bauten und grössere Wohn- und Geschäftsbauten für die ganze Schweiz Mindestanforderungen in Bezug auf das behindertengerechte Bauen festgelegt worden. Bei der Anwendung wirft das Gesetz viele Fragen auf. Unklar ist insbesondere das Verhältnis zum kantonalen Recht. Im weiteren werden verschiedene zentrale Begriffe des Gesetzes nicht klar definiert, so etwa der für die Bestimmung des Geltungsbereiches des BehiG im Wohnungsbau wichtige Begriff «Wohngebäude» oder die konkreten Anforderungen an den «Zugang» zu Bauten. Nachfolgend wird aufgezeigt, inwieweit 3 Jahre Praxis eine Klärung dieser offenen Fragen

«Bei der Anwendung wirft das Gesetz viele Fragen auf. Unklar ist insbesondere das Verhältnis zum kantonalen Recht.»

haben bringen können. Es werden einige Gerichtsentscheide zum BehiG vorgestellt und es wird dargelegt, mit welchen Themen sich die Baubehörden und Gerichte vor allem zu befassen hatten. Schliesslich wird zuhanden der Baubehörden des Kantons Zürich ein Vorschlag für Textbausteine für Baubewilligungen gemacht.

II. Ausgewählte Gerichtsentscheide

«Das mit dem BehiG neu eingeführte Beschwerde- und Klagerecht der Behindertenorganisationen hat sich als einigermaßen effizientes Vollzugsinstrument erwiesen.»

Vorauszuschicken ist, dass es im Zusammenhang mit der Anwendung des BehiG im Baubereich nicht allzu häufig zu Rechtsmittelverfahren gekommen ist, die auch mit einem Gerichtsentscheid abgeschlossen worden sind. In vielen Fällen finden die Parteien bereits im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens oder während hängigem Rekursverfahren eine einvernehmliche Lösung. Das mit dem BehiG neu eingeführte Beschwerde- und Klagerecht der Behindertenorganisationen (Art. 9 BehiG) hat sich insofern als einigermaßen effizientes Vollzugsinstrument erwiesen, als es dazu geführt hat, dass den gesetzlichen Vorschriften über das behindertengerechte Bauen – sowohl seitens der Bauherrschaften wie auch seitens der Baubehörden – vermehrt und in einem frühen Stadium Rechnung getragen wird.

3. Entscheid des Bundesgerichts zur Tragweite der Bestimmungen des BehiG im Baubereich

Für einige Verwirrung sorgte ein kürzlich ergangener Bundesgerichtsentscheid, in welchem sich das Bundesgericht zur Tragweite der Bestimmungen des BehiG im Baubereich geäussert hat (BGE 132 I 82 (italienisch) = Pra 2006 Nr. 127). Eine Tessiner Gemeinde plante den Bau neuer öffentlicher Sanitäranlagen. Dagegen haben drei Eigentümer eines benachbarten Hauses bis vor Bundesgericht Beschwerde geführt. Nur in einem Nebenpunkt haben sie sich auch auf das BehiG berufen, indem sie die mangelnde Zugänglichkeit des Gebäudes für Personen mit motorischen Störungen monierten. Das Bundesgericht ist bei der Prüfung dieses Nebenpunktes zum Schluss gekommen, dass

das BehiG im Baubereich nur ein Rahmengesetz sei, das erst dann in einem konkreten Fall zur Anwendung komme, wenn die Kantone ein Ausführungsgesetz erlassen hätten. Das BehiG beschränke sich hinsichtlich der Beseitigung baulicher Hindernisse grundsätzlich darauf, allgemeine Voraussetzungen festzusetzen, welche – mit Rücksicht auf die übliche Kompetenzverteilung – detaillierte Normen des materiellen kantonalen Baurechts vorbehalten und erfordern würden.

Kommentar: Das Bundesgericht interpretiert das BehiG damit als reines Rahmengesetz. Konsequenz dieses Entscheides ist, dass das BehiG – mit Ausnahme der vom Bund erstellten Bauten – im Baubereich nur dann anwendbar ist, wenn der betroffene Kanton kantonalrechtliche Vollstreckungsbestimmungen erlassen hat. Diese Interpretation steht einerseits im Widerspruch zu einem früheren Bundesgerichtsentscheid². Andererseits erscheint der Entscheid insofern problematisch, als die Schweiz bekanntlich in Bezug auf Bundesgesetze keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt. Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Normen im Baubereich war mit Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen Kantonen und Bund schon im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ein Thema. In Kenntnis der Problematik, dass die Einführung von spezifisch baupolizeilichen Bestimmungen an sich den Kantonen vorbehalten ist, hat der Bundesgesetzgeber das BehiG in der nun vorliegenden Form beschlossen. Die Notwendigkeit einer Konkretisierung der Normen durch die Kantone wurde in keinem Zeitpunkt auch nur erwähnt. Sodann schafft der Bundesgesetzgeber mit der Konkretisierung eines Grundrechtes (Art. 8 Abs. 2 und 4 BV) in einem Bundesgesetz noch keine neuen Kompetenzen im betroffenen Bereich (hier im materiellen Baurecht). Auch Art. 4 BehiG, welcher das Verhältnis zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht regelt, verlangt keine Konkretisierung durch die Kantone. Die Bestimmungen des BehiG in Bezug auf Bauten sind präzise und klar³. Sie bedürfen keiner Umsetzung im kantonalen Recht, sondern sind ohne weiteres direkt anwendbar⁴. Auch eine systematische Auslegung führt zu diesem Resultat⁵. Im Unterschied zur Situation in

«Das Bundesgericht erklärt, dass das BehiG im Baubereich nur ein Rahmengesetz sei, das erst dann in einem konkreten Fall zur Anwendung komme, wenn die Kantone ein Ausführungsgesetz erlassen hätten.»

«Diese Interpretation steht im Widerspruch zu einem früheren Bundesgerichtsentscheid.»

«Die Bestimmungen des BehiG in Bezug auf Bauten sind präzise und klar. Sie bedürfen keiner Umsetzung im kantonalen Recht, sondern sind ohne weiteres direkt anwendbar.»

einigen anderen Kantonen hat der Entscheid für den Kanton Zürich indessen keine allzu grosse praktische Bedeutung, weil der Kanton Zürich entsprechende kantonale Ausführungsvorschriften erlassen hat (§ 259 Abs. 4 PBG, § 54 BBV I).

2. Zürcher Gerichtsentscheid zum Wohnungsbau

«Der Neubau von drei zusammengebauten Wohnhäusern mit je eigenem Hauszugang und insgesamt 11 Wohnungen fällt nicht in den Geltungsbereich des BehiG.»

Die Baurekurskommission I des Kantons Zürich hat sich in einem Entscheid mit der Auslegung des Begriffes «Wohngebäude» in Art. 5 lit. c BehiG auseinandergesetzt (BRKE I Nr. 0043/2005 vom 25.2.2005, in: BEZ 2005 Nr. 12). Das Gericht kommt zum Schluss, dass der Neubau von drei zusammengebauten Wohnhäusern mit je eigenem Hauszugang und insgesamt 11 Wohnungen nicht in den Geltungsbereich des BehiG falle.

Gemäss Art. 5 lit. c BehiG gilt das BehiG für Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten. Bei der Auslegung des Begriffes «Wohngebäude» stützt sich das Gericht einerseits auf den Wortlaut der Bestimmung und hält fest, dass es sich um ein Wohngebäude handle, wenn ein eigener Zugang von aussen und eine Brandmauer zwischen den Gebäudeteilen existiere. Andererseits wird auf die Entstehungsgeschichte abgestellt. Die Baurekurskommission I ist der Meinung, dass auf einen ersten Verordnungsentwurf, in welchem der Begriff definiert worden war⁶, gerade nicht zurückgegriffen werden könne, weil dieser in der Vernehmlassung abgelehnt und als unbefriedigend erachtet worden sei. Es gehe deshalb nicht an, die in jenem Entwurf abgelehnte Fassung der Ordnungsbestimmung durch die Rechtsprechung wieder einzuführen. Die Baurekurskommission hält ausserdem fest, dass auf die kantonale Umschreibung des Begriffes «Wohngebäude» nicht abgestellt werden könne, da es sich um einen Begriff des Bundesrechts handle.

Kommentar: Dieser Entscheid der Baurekurskommission I ist insofern zu hinterfragen, als es nicht die Meinung des Bundesgesetzgebers gewesen sein dürfte, die Anwen-

«Es handelt sich um ein Wohngebäude, wenn ein eigener Zugang von aussen und eine Brandmauer zwischen den Gebäudeteilen existiert.»

dung des BehiG auch bei grösseren Wohnüberbauungen, die eine bauliche und wirtschaftliche Einheit bilden, auf einzelne Gebäude zu beschränken, die für sich allein mehr als 8 Wohnungen aufweisen. Die Materialien zum BehiG zeigen, dass der Gesetzgeber durchaus auch bauliche Situationen wie etwa die in Frage stehende Mehrfamilienhaussituation im Auge hatte. Sollte die Baurekurskommission I bei ihrem Entscheid v.a. die Lift-Thematik vor Augen gehabt haben, so sei darauf hingewiesen, dass von der Verpflichtung zur Erstellung eines Liftes im konkreten Fall aus Gründen der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12 BehiG) abgesehen werden kann (etwa bei einem 2-geschossigen Haus) – ohne dass dabei die grundsätzliche Anwendbarkeit des BehiG in Frage gestellt werden muss. Ein hindernisfreier Zugang zu Wohnbauten und deren Erdgeschosswohnungen bleibt in solchen Fällen – auch ohne Lift – sowohl sinnvoll wie auch zumutbar. Es bleibt abzuwarten, ob diese restriktive Auffassung der Baurekurskommissionen Bestand haben wird.

3. Solothurner Entscheid betreffend öffentlich zugängliche Bauten

Im Kanton Solothurn hiess das Bau- und Justizdepartement eine Einsprache einer Behindertenorganisation gut, mit welcher bei einem Schulhausneubau eine Treppenliftanlage vom Untergeschoss bis ins 1. Obergeschoss verlangt worden ist (Verfügung Nr. 2004/87 des Bau- und Justizdepartements SO vom 29.11.2004). Im Entscheid wird u.a. festgehalten, dass die Zugänglichkeit und Benutzbarkeit von Neubauten mit Publikumsverkehr von Anfang an und nicht erst bei Bedarf (z.B. wenn eine behinderte Person die Schule besucht) sicherzustellen sei. Zudem wird festgestellt, dass die Kosten von behindertengerechten baulichen Massnahmen bei Neubauten grundsätzlich als verhältnismässig zu gelten hätten.

Kommentar: Dass bei öffentlich zugänglichen Bauten die Zugänglichkeit generell und nicht erst im Bedarfsfall sicherzustellen ist, ist sicherlich richtig. Die Kosten von be-

«Die Materialien zum BehiG zeigen, dass der Gesetzgeber durchaus auch bauliche Situationen wie etwa die in Frage stehende Mehrfamilienhaussituation im Auge hatte.»

«Die Zugänglichkeit und Benutzbarkeit von Neubauten mit Publikumsverkehr ist von Anfang an und nicht erst bei Bedarf sicherzustellen.»

hindertengerechten baulichen Massnahmen dürften bei Neubauten zwar in der Tat in den meisten Fällen verhältnismässig sein, zumal wenn es sich um öffentlich zugängliche Bauten handelt. Ausnahmen sind jedoch auch hier denkbar; so könnte es etwa bei Wohnbauten im Falle von besonders schwierigen topografischen Verhältnissen ausreichen, wenn ein (jederzeit möglicher) Zugang nur über die Tiefgarage vorgesehen wird.

4. Zürcher Entscheid betreffend die Verhältnismässigkeit von Massnahmen bei einer provisorischen Nutzung

«Irrelevant sei der Umstand, dass es sich lediglich um eine provisorische Nutzung handle. An der Anwendbarkeit des BehiG ändere dies nichts und das Gesetz sehe für Provisorien keine Erleichterungen oder Ausnahmen vor.»

Die Baurekurskommission I hat sich in einem neuesten Entscheid zur Verhältnismässigkeit von Massnahmen zur behindertengerechten Ausgestaltung von provisorisch zu Ausstellungszwecken umgenutzten Räumlichkeiten geäussert (BEZ 2006 Nr. 66). Zu prüfen war die Verhältnismässigkeit einer von der Baubehörde statuierten Auflage betreffend den Einbau von Hebebühnen, mit welcher die Erreichbarkeit von allen drei Ebenen der Ausstellungsräume gewährleistet werden sollte. Die Baurekurskommission I kam zum Schluss, dass die Auflage angesichts einer Bausumme von Fr. 200'000.– verhältnismässig im Sinne von Art. 12 BehiG sei. Irrelevant sei der Umstand, dass es sich lediglich um eine provisorische Nutzung (befristet auf 2 Jahre) handle. An der Anwendbarkeit des BehiG ändere dies nichts und das Gesetz sehe für Provisorien keine Erleichterungen oder Ausnahmen vor.

Kommentar: Es ist richtig, dass der provisorische Charakter einer öffentlich zugänglichen Baute bzw. einer Nutzung auf die grundsätzliche Anwendbarkeit des BehiG keinen Einfluss hat. Zu ergänzen wäre noch, dass in Art. 2 lit. b und Art. 6 Abs. 1 lit. c BehiV⁷ befristet errichtete Räumlichkeiten sogar ausdrücklich erwähnt werden. Soweit solche Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind, rechtfertigt es sich nicht, sie vom Geltungsbereich des BehiG auszunehmen⁸. Der provisorische Charakter ist vielmehr in die Interessenabwägung gemäss Art. 11 BehiG einzubeziehen.

III. Besondere Problemfelder

1. Sachzusammenhang zwischen vorgesehener baulicher Eingriff und angestrebter Verbesserung für Behinderte

Immer wieder stellt sich die Frage nach der erforderlichen Enge des Sachzusammenhanges zwischen vorgesehener baulicher Massnahme und dem Bereich, in dem die angestrebte Verbesserung für Behinderte erfolgen soll. Muss beispielsweise bei der Fassadenerneuerung eines 5-geschossigen Geschäftshauses mit einer Bausumme von mehreren Millionen Franken das Gebäude mit einem Behinderten-WC ausgestattet werden, obwohl im Gebäudeinnern (sonst) keine Umbaumasnahmen erfolgen? In einem vergleichbaren Fall im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde in einem Rekursentscheid betreffend einen Erweiterungsbau zu einem bestehenden Heilbad Folgendes entschieden: «Obwohl für die bestehende Baute an sich keine Sanierungspflicht besteht, kann für bestimmte Teile bestehender Bauten eine solche abgeleitet werden, wenn sie im Zusammenhang mit der Erweiterung steht.» Es erscheint nach Auffassung der Rekursinstanz nicht zweckmässig, wenn das neue Bad (Erweiterungsbau) behindertengerecht erstellt wird, der Zugang selber (der über den bestehenden Bereich erfolgt) jedoch den Anforderungen nicht genügt⁹.

Im BehiG, in der BehiV und ihren Erläuterungen finden sich keinerlei Hinweise, ob bei Teilsanierungen und Erweiterungen ausschliesslich der direkt sanierte Bereich bzw. der Erweiterungsbau für Behinderte zugänglich sein muss. Eine solche strikte Unterteilung würde indes dem Zweck des BehiG wohl kaum entsprechen. Die Auffassung, dass die Verbesserung für Behinderte nicht notwendigerweise genau dort einzutreten hat, wo die von der Bauherrschaft geplante bauliche Änderung vorgenommen wird, erscheint richtig. Die Schranke für zusätzliche Anforderungen liegt vielmehr bei der Zumutbarkeit, deren Grenze das BehiG unter dem Titel «Verhältnismässigkeit» klar umschreibt¹⁰. So wäre etwa beim erwähnten Geschäftshaus die Erstellung eines behindertengerechten WC's an-

«Obwohl für die bestehende Baute an sich keine Sanierungspflicht besteht, kann für bestimmte Teile bestehender Bauten eine solche abgeleitet werden, wenn sie im Zusammenhang mit der Erweiterung steht.»

«Die Schranke für zusätzliche Anforderungen liegt vielmehr bei der Zumutbarkeit, deren Grenze das BehiG unter dem Titel „Verhältnismässigkeit“ klar umschreibt.»

gesichts der hohen Baukosten für die Fassadensanierung ohne Weiteres verhältnismässig.

2. Zugang über Tiefgarage beim Wohnungsbau

«Gemäss Norm SN 521 500 „Behindertengerechtes Bauen“ ist indessen die stufenlose Erreichbarkeit des Eingangsgeschosses oder des Liftes ab Autoeinstellhalle vorgeschrieben.»

Eine Frage, die sich v.a. bei Wohnbauten stellt, betrifft die Erschliessung über die Tiefgarage. Bauherrschaften stellen sich bisweilen auf den Standpunkt, dass es ausreiche, wenn der Haupteingang behindertengerecht ausgestaltet sei, und dass nicht zusätzlich auch der Verbindungsweg von der Tiefgarage zum Lift gewährleistet sein müsse. Gesetz und Verordnung definieren die Anforderungen an den Zugang nicht näher. Gemäss Norm SN 521 500 «Behindertengerechtes Bauen» ist indessen die stufenlose Erreichbarkeit des Eingangsgeschosses oder des Liftes ab Autoeinstellhalle vorgeschrieben (Ziff. 20.07). Gerade Rollstuhlfahrende sind meist auf ein Auto angewiesen, so dass ein stufenloser Zugang auch ab Tiefgarage von grosser praktischer Bedeutung ist.

3. Zivilverfahren gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b BehiG

Soweit ersichtlich bestehen noch keine konkreten Erfahrungen mit dem im BehiG – neben dem Beschwerderecht im baurechtlichen Verfahren – vorgesehenen Zivilverfahren¹¹. Gemäss Art. 7 Abs. 1 lit. b BehiG können Ansprüche ausnahmsweise nach Abschluss des Baubewilligungsverfahrens im Zivilverfahren geltend gemacht werden, wenn das Fehlen der gesetzlich gebotenen Vorkehrungen im Bewilligungsverfahren nicht erkennbar war. Grund für die geringe praktische Bedeutung des Zivilverfahrens dürfte der Umstand sein, dass in den meisten Fällen, für welche der Gesetzgeber das Zivilverfahren im Auge hatte¹², eine Intervention im baurechtlichen Verfahren möglich ist. Eine solche erfolgt etwa durch Anzeige an die Baubehörde, die von Amtes wegen verpflichtet ist, baurechtlichen Verstössen (z.B. Bauen in Abweichung von den Plänen oder Nichteinhalten von Auflagen der Baubewilligung) nachzugehen. Ein Vorgehen im Rahmen des baurechtlichen Verfahrens dürfte in der Regel einfacher, günstiger und erfolgsversprechender sein als die Einleitung eines Zivilverfahrens.

«Ein Vorgehen im Rahmen des baurechtlichen Verfahrens dürfte in der Regel einfacher, günstiger und erfolgsversprechender sein als die Einleitung eines Zivilverfahrens.»

4. Ausschreibungspflicht von Bauvorhaben

Unklarheiten gibt es auch oft im Zusammenhang mit der Ausschreibung von Bauvorhaben. Untergeordnete Bauvorhaben, die früher im vereinfachten Verfahren genehmigt werden konnten, können bauliche Änderungen beinhalten, die in Bezug auf das behindertengerechte Bauen relevant sind. Solche Bauvorhaben müssen, wenn sie im Geltungsbereich des BehiG liegen, unter Umständen ausgeschrieben werden. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn die Anordnung von baulichen Massnahmen für einen behindertengerechten Ausbau im konkreten Fall als wahrscheinlich erscheint (z.B. bei grundrisslichen Änderungen im Gebäudeinnern).

Besonders oft unterbleibt die Ausschreibung im Zusammenhang mit Strassenprojekten. Auch Strassen (Verkehrsanlagen, öffentliche Plätze, Parkplätze, Haltestellen, Fusswege, Pärke usw.) fallen unter den Begriff der «öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen» im Sinne von Art. 3 lit. a BehiG (vgl. Art. 2 lit. c Ziff. 1 BehiV). Zusätzlich sieht auch das zürcherische Strassengesetz (StrG)¹⁵ vor, dass bei der Projektierung von Strassen die Bedürfnisse von Behinderten und Gebrechlichen zu berücksichtigen sind (§ 14 StrG). Strassenprojekte, die in den Geltungsbereich des BehiG fallen und die Interessen von Behinderten tangieren (z.B. die Neugestaltung einer Tramhaltestelle), sind auszuschreiben und es ist ein Einspracheverfahren nach § 17 StrG durchzuführen.

5. Interessenskonflikte zwischen Denkmalpflege und BehiG

Die Schaffung von behindertengerechten Zugängen führt immer wieder zu Konflikten mit denkmalpflegerischen Interessen. So kann etwa die Erstellung einer rollstuhlgängigen Rampe als Zugang zu einer geschützten Kirche oder der Einbau eines Liftes in das denkmalgeschützte Amtshaus zu Interessenskollisionen führen. In solchen Fällen wird im Einzelfall jeweils eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen sein. Dabei spielt es u.a. eine Rolle, welche Art von Schutzobjekt tangiert und welche Art von Ein-

«Untergeordnete Bauvorhaben müssen, wenn sie im Geltungsbereich des BehiG liegen, unter Umständen ausgeschrieben werden.»

«Auch Strassen fallen unter den Begriff der „öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen“ im Sinne von Art. 3 lit. a BehiG.»

«In solchen Fällen wird im Einzelfall jeweils eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen sein.»

«Oft können Lösungen gefunden werden, die beide Interessen berücksichtigen, indem z.B. rückbaubare Massnahmen vorgesehen werden.»

griff vorgesehen ist. Oft können Lösungen gefunden werden, die beide Interessen berücksichtigen, indem z.B. rückbaubare Massnahmen (z.B. eine aufgesetzte Rampe) vorgesehen werden oder – wie beim Rathaus Zürich – Personen im Rollstuhl die Sitzungen des Parlaments im Ratssaal mitverfolgen dürfen, weil die Publikumstribüne im Obergeschoss nicht zugänglich ist (und ohne unverhältnismässig grossen Eingriff auch nicht zugänglich gemacht werden kann)¹⁴.



Foto:Felix Bohn,
Schweizerische Fach-
stelle für behinderten-
gerechtes Bauen.

IV. Textbausteine für Baubewilligungen

Zuständig für die Beachtung des BehiG und der kantonalen Vorschriften über das behindertengerechte Bauen sind in erster Linie die Baubewilligungsbehörden. An die Adresse der Baubehörden des Kantons Zürich wird nachfolgend ein Vorschlag gemacht für Textbausteine und die wichtigsten im Dispositiv zu regelnden Themenbereiche.

«An die Adresse der Baubehörden des Kantons Zürich wird nachfolgend ein Vorschlag gemacht für Textbausteine und die wichtigsten im Dispositiv zu regelnden Themenbereiche.»

Erwägungen

Behindertengerechtes Bauen

- **Öffentlich zugängliche Baute oder Anlage:**
Das Bauvorhaben betrifft eine öffentlich zugängliche Baute bzw. Anlage im Sinne von Art. 3 lit. a BehiG und § 239 Abs. 4 PBG, weshalb die Bedürfnisse von Behinderten zu berücksichtigen sind. Als Richtlinie zu beachten ist die Norm SN 521 500, Behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1988 (§ 34 BBV I, Ziff. 2.51 Anhang BBV I).
- **Wohngebäude:**
Das Bauvorhaben betrifft ein Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, weshalb die Bedürfnisse von Behinderten zu berücksichtigen sind (Art. 3 lit. c BehiG, § 239 Abs. 4 PBG). Als Richtlinien zu beachten sind die Norm SN 521 500, Behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1988, sowie die Empfehlung «Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar», Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1992, insbesondere auch für das Innere der Gebäude (§ 34 BBV I, Ziff. 2.51 und Ziff. 2.52 Anhang BBV I).

- **Geschäftshaus:**
Das Bauvorhaben betrifft ein Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen, weshalb die Bedürfnisse von Behinderten zu berücksichtigen sind (Art. 3 lit. d BehiG, § 239 Abs. 4 PBG). Als Richtlinie zu beachten ist die Norm SN 521 500, Behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1988, insbesondere auch für das Innere der Gebäude (§ 34 BBV I, Ziff. 2.51 Anhang BBV I).

Gemäss Planeingabe entspricht das Projekt den Anforderungen des behindertengerechten Bauens.

oder

Das Projekt weist folgende Mängel auf:

Auflistung der Mängel

Dispositiv

Behindertengerechtes Bauen

- a) Zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Behinderten- und Betagten sind folgende Anforderungen zu erfüllen:

Konkrete Auflagen sind (gemäss der Norm SN 521 500, der Empfehlung «Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar, 1992» und weiteren einschlägigen Merkblätter und Richtlinien zum behindertengerechten Bauen¹⁵) je nach Einzelfall insbesondere für folgende Bereiche zu statuieren¹⁶:

- *Parkierung (Aussenparkplätze und Garage)*
- *Gebäudezugang und Umgebung (Rampen, Treppen, Bodenbeläge)*
- *Gebäudeeingang (Türen, Schwellen, Windfang)*
- *Innere Erschliessung (Treppenanlagen, Lifte, Türen, Korridore, Schleusen, Rampen, Schwellen, Fluchtwege)*

«Eine detaillierte Checkliste mit einer genauen Umschreibung der jeweiligen Anforderungen findet sich auf der Homepage der Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ.»

- *Sanitärräume (WC, Duschen)*
- *Bodenbeläge*
- *Technische Anlagen / Bedienungselemente (Fenstergriffe, Briefkästen, Sonnerien, Tastaturen usw.)*

Eine detaillierte Checkliste mit einer genauen Umschreibung der jeweiligen Anforderungen findet sich auf der Homepage der Behindertenkonferenz Kanton Zürich BKZ¹⁷.

- b) Auch in den Baugesuchsplänen noch nicht ersichtliche, für das behinderten- und altersgerechte Bauen relevante Belange müssen der Norm SN 521 500 Behindertengerechtes Bauen entsprechen, insbesondere auch Belange, welche für Sehbehinderte und Hörbehinderte von Bedeutung sind.
- c) Spätestens 4 Wochen vor Bau- bzw. Montagebeginn sind dem Bauamt die detaillierten Ausführungsunterlagen einzureichen und genehmigen zu lassen.

Hinweis der Redaktion: kursiv = Bemerkungen der Autorin

V. Neue Erlasse

1. UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Am 13. Dezember 2006 hat die UNO Generalversammlung die UN Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen angenommen¹⁸. Die Konvention unterstreicht die Bedeutung der Menschenrechte für die Förderung der Gleichstellung und der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in sämtlichen Lebensbereichen. Die Konvention tritt in Kraft, sobald sie von 20 Staaten ratifiziert ist. Sie regelt die Rechte von Behinderten sehr umfassend,

«Im Baubereich verlangt die Konvention, dass die Mitgliedstaaten alle notwendigen Massnahmen ergreifen und entsprechende Bestimmungen erlassen.»

enthält aber wenig direkt anwendbare Bestimmungen. Im Baubereich verlangt die Konvention, dass die Mitgliedstaaten alle notwendigen Massnahmen ergreifen und entsprechende Bestimmungen erlassen, damit behinderte Personen Zugang haben zu Bauten, dem öffentlichen Verkehr, der Kommunikation und zu Dienstleistungen. Das Komitee, welches die Umsetzung der Konvention überwacht, wird seinen Sitz in Genf haben.



Nadja Herz,
Rechtsanwältin,
Zürich

2. Neue SIA-Norm

Die SIA-Norm SN 521 500 Behindertengerechtes Bauen soll durch eine neue Norm ersetzt werden. Der Entwurf der neuen Norm SIA 500 mit dem Titel «Hindernisfreie Bauten und Anlagen» ist vom SIA bis Ende Januar 2007 in die Vernehmlassung gegeben worden¹⁹.

- 1 SR 151.3 Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (BehiG).
- 2 In BGE 131 V 9 ff. war das Bundesgericht noch anderer Meinung und hielt folgendes fest: «Direkt durchsetzbare Rechtsansprüche ergeben sich aus dem BehiG indes im Wesentlichen im Zusammenhang mit baulichen Gegebenheiten (...). Ansonsten enthält das Gesetz lediglich Kompetenzzuweisungen und andere Rahmenbestimmungen.»
- 3 So finden sich etwa klare Definitionen der Zugänglichkeit (Art. 2 BehiG), des Geltungsbereichs (Art. 3 BehiG), des Beschwerde- und Klagerechts (Art. 7 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 lit. b BehiG) und der Verhältnismässigkeit (Art. 11 und 12 BehiG).
- 4 Abweichend: ADRIANO PREVITALI, La LHand et les barrières architecturales, in: BR/DC 2/2006 S. 58 ff.
- 5 Das BehiG definiert im 5. Abschnitt (Besondere Bestimmungen für die Kantone) klare Aufträge an die Adresse der Kantone, während sich im Baubereich (2. und 3. Abschnitt des BehiG) keine Anhaltspunkte finden lassen, dass das BehiG eine reine Rahmengesetzgebung ist.
- 6 Gemäss dem ersten Entwurf der Behindertengleichstellungsverordnung vom 22. August 2003 (Art. 2 lit. d) galten als Wohngebäude ein Gebäude oder zusammengebaute Gebäudeteile mit Wohnungen, die derselben Eigentümerschaft gehören.
- 7 SR 151.31 Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen (BehiV).
- 8 So ausdrücklich: Erläuterungen zur BehiV, S. 2.
- 9 Entscheid des Departements Bau- und Umwelt des Kantons Appenzell Ausserrhoden vom 15.8.2006.
- 10 Art. 11 und 12 BehiG, Art. 6 BehiV.
- 11 Égalité Handicap, der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes

- Bauen sowie der Behindertenkonferenz Zürich BKZ sind zumindest keine solchen Fälle bekannt.
- 12 Beispielsweise wenn Mängel im Baubewilligungsverfahren nicht erkannt werden konnten, wenn zu Unrecht kein Bewilligungsverfahren durchgeführt worden ist oder wenn sich der Bauherr nicht an die bewilligten Baupläne hält.
 - 13 LS 722.1 Gesetz über den Bau und den Unterhalt der öffentlichen Strassen (Strassengesetz) vom 27. September 1981.
 - 14 Bericht im Tages Anzeiger vom 19.12.2006.
 - 15 Wichtig und in der Praxis oft verwendet werden folgende Unterlagen: Broschüre «Hotel, Restaurants, Ferienwohnungen», Broschüre «Empfehlungen für den Ladenbau», Merkblatt Nr. 11 «Schulbauten», Merkblatt Nr. 7 «Rollstuhlgängigkeit bei Sonderbauten», Broschüre «Strassen, Wege, Plätze», Broschüre «Beschallungsanlagen, Höranlagen und Raumakustik». Diese Merkblätter und Broschüren sowie weitere Planungsunterlagen zu den verschiedensten Aspekten des behindertengerechten Bauens sind zu finden im Ordner «hindernisfrei-bauen.ch» (zu beziehen bei der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, <http://www.hindernisfrei-bauen.ch/unterlagen>).
 - 16 Die aufgelisteten Themenbereiche sind nicht abschliessend. So müssen beispielsweise bei Bauten mit Publikumsverkehr, bei Wegen und Plätzen oder bei sogenannten Sonderbauten (Spitäler, Altersheime, Sonderschulen usw.) meist zusätzliche Auflagen statuiert werden.
 - 17 <http://www.bkz.ch>.
 - 18 «DRAFT CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES», abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/enable/index.html>.
 - 19 Der Entwurf ist derzeit abrufbar unter: <http://www.sia.ch>.