

Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2011

4791

Planungs- und Baugesetz

(Änderung vom; behindertengerechtes Bauen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2011,

beschliesst:

I. Das **Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Bau-recht** vom 7. September 1975 wird wie folgt geändert:

Titel:

Planungs- und Baugesetz (PBG)

§ 239. Abs. 1–3 unverändert.
Abs. 4 wird aufgehoben.

C. Sonstige
Beschaffenheit
I. Allgemein

§ 239 a. ¹ Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 3 Bst. a des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (BehiG) und Art. 2 Bst. c der Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003 sind so zu gestalten, dass sie auch für Menschen mit Behinderungen nach Art. 2 Abs. 1 BehiG zugänglich und benützbar sind.

II. Behinderten-
gerechtes
Bauen
1. Bei Neu- und
Umbauten

² Für Wohngebäude gilt Folgendes:

- a. Bei Gebäuden mit mehr als acht Wohneinheiten müssen alle Einheiten für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein. Das Innere der einzelnen Wohneinheiten muss an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anpassbar sein.
- b. Bei Gebäuden mit fünf bis acht Wohneinheiten müssen die Einheiten wenigstens eines Geschosses für Menschen mit Behinderungen zugänglich sein. Der Zugang zu den übrigen Wohneinheiten muss anpassbar sein. Das Innere der einzelnen Wohneinheiten muss an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anpassbar sein.

³ Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen oder mit mehr als 1000 m² Geschossfläche, die einer arbeitsplatzintensiven Nutzung dient, müssen für Menschen mit Behinderungen zugänglich und im Innern an deren Bedürfnisse anpassbar sein.

⁴ Das Nähere zu den nach Abs. 1–3 erforderlichen baulichen Massnahmen bestimmt sich nach den anerkannten Regeln der Baukunde. Der Regierungsrat bezeichnet die massgebenden Regelwerke.

⁵ Im Übrigen ist das Behindertengleichstellungsgesetz anwendbar. Die Verhältnismässigkeit baulicher Massnahmen nach Abs. 1–3 richtet sich nach Art. 11 und 12 BehiG.

2. Anpassung
öffentlicher
Bauten

§ 239 b. ¹ Wer öffentliche Aufgaben erfüllt, stellt unabhängig von einem bewilligungspflichtigen Umbau oder Sanierungsvorhaben sicher, dass die öffentlich genutzten Bauten und Anlagen für Menschen mit Behinderungen zugänglich und benützbar sind (Art. 11 Abs. 4 KV).

² Das Nähere zu den nach Abs. 1 erforderlichen baulichen Massnahmen bestimmt sich nach den anerkannten Regeln der Baukunde. Der Regierungsrat bezeichnet die massgebenden Regelwerke.

³ Auf bauliche Massnahmen nach Abs. 1 kann verzichtet werden, wenn deren Kosten 5% des Gebäudeversicherungswertes des vor dem Umbau bewerteten Gebäudes übersteigen.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

A. Ausgangslage und Grundzüge der Neuregelung

Seit dem 1. Januar 2004 sind das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) und die Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV, SR 151.31) in Kraft. Mit dem BehiG ist die bundesrechtliche Grundlage geschaffen worden, die Benachteiligungen verhindern, verringern oder beseitigen soll, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind (Art. 1 Abs. 1 BehiG). Beim BehiG handelt es sich um eine Rahmengesetzgebung, die gesamtschweizerische Mindeststandards formuliert. Meinung des Bundesgesetzgebers ist, dass die Kantone die

Gleichstellungsmassnahmen näher umschreiben (Art. 4 BehiG). Im Baubereich verweist der Bundesgesetzgeber in Bezug auf die Ausgestaltung der Regelungen und den Vollzug auf die Hoheit der Kantone und die kantonale Baugesetzgebung (vgl. Erläuterungen zur BehiV des Bundesamtes für Justiz vom November 2003 [<http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/behinderten.Par.0018.File.tmp/erlaeut-behiv-d.pdf>]).

Gemäss Auffassung des Bundesgerichts ist das BehiG im Baubereich nur ein Rahmengesetz. Die Bestimmungen erfordern kantonalrechtliche materielle Bauvorschriften, um im einzelnen Fall anwendbar zu sein (Urteil 1C_48/2008 vom 9. Juli 2008 und BGE 132 I 82). Das BehiG beschränkt sich hinsichtlich der Beseitigung baulicher Hindernisse grundsätzlich darauf, allgemeine Voraussetzungen festzulegen, die – mit Rücksicht auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen – durch detaillierte Regelungen des materiellen kantonalen Baurechts umgesetzt werden.

Das kantonale Recht konnte ohne Gesetzesänderung mittels Revision der §§ 34 f. der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) auf den 1. Juli 2005 an die bundesrechtlichen Anforderungen angepasst und mit den nötigen Ausführungsbestimmungen ergänzt werden. Die BBV I geht als kantonales Ausführungsrecht insofern über den Anwendungsbereich des BehiG hinaus, als nicht nur die Zugänglichkeit der Wohnungen geregelt ist. Auch das Wohnungsinnere ist so zu planen, dass es mit verhältnismässigem Aufwand mit den nötigen Einrichtungen ausgestattet werden kann, also an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anpassbar ist (insbesondere bezüglich Sanitäreinrichtungen, Küche, übrige Armaturen).

Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Kantonsverfassung (KV, LS 101) setzt in Art. 11 Abs. 4 für Menschen mit Behinderungen einen verfassungsmässigen Individualanspruch fest, der in letzter Instanz vor Bundesgericht eingeklagt werden kann. Die Klagemöglichkeit besteht seit Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist, d. h. seit dem 1. Januar 2011 (Art. 138 KV).

Am 1. Januar 2009 hat der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) die neue Norm SIA 500 Hindernisfreie Bauten in Kraft gesetzt. Sie ersetzt die Norm SN 521 500 Behindertengerechtes Bauen aus dem Jahr 1988. Die Norm SIA 500 umschreibt die Massstäbe, mit denen im Hochbaubereich die Forderung nach Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen zu erfüllen ist. Die Bestimmungen der Vorgängernorm wurden im Wesentlichen übernommen, Lücken geschlossen sowie neue Entwicklungen und Erkenntnisse berücksichtigt.

Mit der Revision des geltenden § 239 Abs. 4 PBG über das behindertengerechte Bauen und dessen Ersatz durch die neuen §§ 239a und 239b PBG wird das behindertengerechte Bauen seiner Bedeutung entsprechend auf Gesetzesstufe geregelt und es wird die nötige Klarheit hinsichtlich Geltungsbereich und Anforderungen geschaffen. Während § 239a das Bundesrecht umsetzt, erläutert § 239b den Anwendungsbereich bzw. die unbestimmten Begriffe von Art. 11 Abs. 4 KV. Ausserdem sollen die Anwendung und – soweit erforderlich – die materielle Bezugnahme auf die Norm SIA 500 Hindernisfreie Bauten sichergestellt werden.

B. Allgemeines

1. Zielsetzung

Das BehiG, die Kantonsverfassung und die kantonalen Ausführungsvorschriften über das behindertengerechte Bauen bezwecken, Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Bauten und Anlagen ohne Hindernisse zu ermöglichen. Hindernisfrei gestaltete Bauten nützen allerdings nicht nur Behinderten. Die Verbesserungen kommen auch vielen anderen Menschen zugute, wie älteren Menschen, die in ihrer Bewegungsmöglichkeit eingeschränkt sind, Personen mit Gepäck oder Eltern mit Kinderwagen. Mit der Rollstuhlgängigkeit als Massstab kann die Zugänglichkeit und Benützbarkeit von Bauten und Anlagen für alle Menschen verbessert werden.

In Anbetracht der demografischen Entwicklung wird sich die Anzahl älterer Menschen in den kommenden Jahren deutlich erhöhen, so dass das Bedürfnis nach einer behindertengerechten Umwelt noch ausgeprägter sein wird. Insbesondere im Wohnungsbau ermöglichen nach den Grundsätzen der Hindernisfreiheit und der Anpassbarkeit gestaltete Wohnungen, dass ältere und kranke Menschen in ihren Wohnungen bleiben können und ihnen der Aufenthalt in einer Heim- einrichtung erspart bleibt.

2. Kosten

Gemäss den Ergebnissen einer Nationalfonds-Studie verursacht behindertengerechtes Bauen bei Neubauten Mehrkosten von 1,8% der Bausumme (Hindernisfrei in Franken und Rappen, Hrsg. Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, Zürich 2004). Dies entspricht in der Grössenordnung den Kosten für die Baureini-

gung. Im Durchschnitt wurden 78% der Kosten für behindertengerechtes Bauen für die stufenlose Erschliessung von Gebäuden (Lifte, Eingänge, Rampen) verwendet; dies kommt allen zugute. Eine gute Erschliessung bedeutet mehr Komfort und eine bessere Vermietbarkeit. Sie steigert damit auch den Wert einer Liegenschaft. Besondere Massnahmen, die ausschliesslich für Menschen mit Behinderungen getroffen werden (z. B. Treppenlifte, behindertengerechte Toiletten), machen nur einen kleinen Teil dieser Mehrkosten aus (etwa 25%).

Am günstigsten ist es, wenn Gebäude von Anfang an hindernisfrei geplant werden. Die vorausschauende Planung von Wohnungen (im Sinne der Anpassbarkeit) verursacht nur einen geringen Aufwand und hilft im Sinne eines volkswirtschaftlichen Nutzens, Kosten für Umbauten und Heimplätze zu sparen. Im Rahmen des heute üblichen Wohnungsstandards sind die nötigen Massnahmen meist ohne Mehrkosten ausführbar, indem alle Hindernisse, deren Vermeidung nichts kostet, weggelassen werden. Individuelle Anpassungen für behinderte Bewohnerinnen und Bewohner müssen nicht von der Eigentümerschaft bezahlt werden, sondern werden in der Regel von der Mieterschaft bzw. von deren Versicherung übernommen. Hindernisfreies Bauen bei bestehenden Gebäuden ist zwar aufwendiger. In vielen Fällen sind jedoch auch hier verhältnismässige und günstige Lösungen möglich.

Kanton und Gemeinden entstehen durch die vorgeschlagene Änderung des PBG grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten. Mit der Vorlage soll übergeordnetes, bereits in Kraft getretenes Recht umgesetzt werden. Diese übergeordneten Normen sind einerseits in der Kantonsverfassung und andererseits im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes enthalten (vgl. vorne Titel A).

Nur bei den Wohngebäuden enthält die Vorlage Regelungen, die über den vom Bundesgesetzgeber geforderten Mindeststandard hinausgehen. Da der Kanton grundsätzlich keine Wohngebäude erstellt (ausgenommen ist die Versicherungskasse für das Staatspersonal [BVK]), ist er von den Regelungen bei Wohngebäuden nicht betroffen, und es entstehen ihm keine zusätzlichen Kosten. Die Kosten, die im Zusammenhang mit der Umsetzung von Art. 11 Abs. 4 KV und somit unabhängig von dieser Gesetzesrevision ohnehin anfallen, können nicht in absoluten Zahlen ausgedrückt werden. Die Verantwortung für die Umsetzung der baulichen Massnahmen liegt bei den jeweiligen Eigentümern, d. h. bei den Direktionen.

Diese von der Kantonsverfassung vorgegebenen Anpassungsmassnahmen sind von den kantonalen Stellen teilweise bereits ausgeführt worden, teilweise befinden sie sich noch in der Umsetzungsphase. Die vorstehend erwähnte Studie gibt die durchschnittlichen Kosten für Massnahmen des behindertengerechten Bauens bei bestehenden öf-

fentlich zugänglichen Bauten mit 3,5% des Gebäudewertes an. Die Studie weist ausserdem darauf hin, dass die errechneten Prozentsätze sinken, je grösser das Gebäude bzw. je höher der Gebäudewert ist (a. a. O., S. 6 f.). Der genannte Durchschnittswert entspricht den Erfahrungen des Hochbauamts mit bereits ausgeführten Anpassungsmassnahmen.

3. Neubauten und Umbauten

Die Anforderungen an Neubauten unterscheiden sich wesentlich von den Anforderungen an Umbauten. Dies ist aus den Vorschriften nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Die gesetzlichen Bestimmungen und die Norm SIA 500 sind in erster Linie auf Neubauten ausgerichtet. Der allgemeine Vorbehalt, dass Bauvorhaben immer unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu prüfen sind, schränkt die Anpassungspflicht bei Umbauten erheblich ein.

Im BehiG wird mit Bezug auf die Kosten festgelegt, welche baulichen Massnahmen zur Schaffung eines hindernisfreien Zugangs als nicht mehr verhältnismässig gelten. Bauliche Anpassungen können bei Umbauten nur verlangt werden, wenn der Aufwand 5% des Gebäudeversicherungswertes vor der Erneuerung bzw. 20% der Erneuerungskosten nicht übersteigt (Art. 12 Abs. 1 BehiG in Verbindung mit Art. 7 BehiV). Bei Umbauten sind Anpassungen im Sinne des behindertengerechten Bauens daher oft nicht verhältnismässig. Insbesondere vermögen kleinere Umbauten in der Regel keine Pflicht zur Vornahme behindertengerechter Massnahmen auszulösen, die mit erheblichen Kosten (z. B. Einbau eines Liftes) verbunden sind (siehe hierzu C. Ziff. 1.8).

C. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. § 239a

1.1 Kategorien von Bauten

§ 239a Abs. 1 bis 3 PBG unterscheiden Bauten und Anlagen nach drei Kategorien: öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen; Wohngebäude; Gebäude mit Arbeitsplätzen. Diese Unterteilung entspricht dem Aufbau des BehiG, des bisherigen kantonalen Rechts und der Norm SIA 500.

1.2 Benützbarkeit; Zugänglichkeit und Anpassbarkeit

Die drei Kategorien von Bauten beruhen auf verschiedenen Konzepten der Erschliessung und der Nutzbarkeit. Die Anforderungen an die Hindernisfreiheit sind daher unterschiedlich:

Das Konzept für öffentlich zugängliche Bauten umfasst:

- allgemeine Zugänglichkeit für alle Personen
- allgemeine Nutzbarkeit auch im Innern für alle Personen

Das Konzept für Wohngebäude umfasst:

- die rollstuhlgerechte Erreichbarkeit der Wohnungen
- die Anpassbarkeit des Wohnungsinneren bei Bedarf
- die Eignung der Wohnungen für Besucherinnen und Besucher, allenfalls mithilfe Dritter

Das Konzept für Gebäude mit Arbeitsplätzen umfasst:

- die rollstuhlgerechte Erreichbarkeit der Arbeitsplätze
- die Anpassbarkeit, um individuellen Bedürfnissen zu genügen

Wohngebäude und Gebäude mit Arbeitsplätzen im Sinne von § 239a Abs. 2 und 3 müssen – im Gegensatz zu öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen gemäss Abs. 1 – im Innern nicht durchwegs für Behinderte benützbar sein. Im Bereich von Wohn- und Geschäftsbauten gilt das Prinzip der Anpassbarkeit. Anpassbar heisst hindernisfrei anpassbar und entspricht der Begrifflichkeit, wie sie in der Norm SIA 500 benützt wird. Als anpassbar gelten Bauten, welche die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte nachträgliche Anpassung an individuelle Bedürfnisse mit geringem baulichem Aufwand erfüllen (Norm SIA 500 Ziff. 1.2 zu den Begriffen anpassbar, Anpassbarkeit). Das Prinzip der Anpassbarkeit folgt damit einem zweistufigen Konzept, das z. B. im Wohnungsbau wie folgt aussieht:

Minimale bauliche Grundvoraussetzungen:

- keine Stufen (stufenloser Zugang zum Haus und zu möglichst vielen Wohnungen, Schwellenlosigkeit in den Wohnungen)
- ausreichende Durchgangsbreiten (ausreichende Raum-, Tür- und Korridorbreiten im Treppenhaus und in den Wohnungen)
- ausreichende Bewegungsfläche (ausreichende räumliche Dimensionierung z. B. von Liften, Küchen, Sanitärräumen)

Individuelle Anpassungen im Bedarfsfall:

Werden Bewohnerinnen und Bewohner behindert oder ziehen neu behinderte Personen ein, so können die nötigen individuellen Anpassungen durch die Betroffenen vorgenommen werden (z. B. Treppenlift, Anpassung von Küche und Bad).

Grundgedanke dieses Konzepts der Anpassbarkeit ist es, nicht auf Vorrat besondere Behindertenwohnungen mit Sondereinrichtungen zu schaffen. Es müssen nicht Sanitärräume mit behindertenspezifischen Sanitärgeräten und Armaturen ausgestattet oder Treppenhäuser mit Treppenliften versehen werden. Vielmehr sollen möglichst viele Wohnungen im Grundsatz so geplant und gebaut werden, dass sie dem jeweiligen Bedarf und der Lebens- und Krankheitsentwicklung entsprechend ohne grossen Aufwand baulich anpassbar sind. So soll z. B. das Treppenhaus breit genug sein, sodass nachträglich ein Treppenlift eingebaut werden kann, oder das Bad schwellenlos und durch ausreichend breite Korridore und Türen erreichbar sein, damit es nachträglich behindertengerecht ausgerüstet werden kann.

Die Fortschritte in der Medizin ermöglichen heute auch Menschen mit Behinderungen und Betagten, selbstständig oder mit der Familie zu wohnen. Nach dem Prinzip der Anpassbarkeit gebaute Wohnhäuser und Wohnungen können im Bedarfsfall mit geringem Aufwand an die individuellen Bedürfnisse angepasst werden. Viele Krankheiten haben zudem unvorhersehbare Krankheitsverläufe (z. B. multiple Sklerose). In solchen Fällen sind schrittweise bauliche Anpassungen möglich. Bewohnerinnen und Bewohner, die nach einem Unfall oder im Alter eine Behinderung erleiden, können so in ihrer angestammten Wohnung und im vertrauten Umfeld bleiben. Die Erfahrung zeigt, dass die meisten Leute so lange wie möglich in ihrer gewohnten Umgebung bleiben wollen. Die baulichen Anpassungen im Einzelfall müssen nicht von der Eigentümerschaft, sondern von der Mieterschaft bzw. deren Versicherung bezahlt werden. Anpassungen im Bedarfsfall sind bei Wohngebäuden, die nicht schon von Beginn an anpassbar gebaut worden sind, um ein Vielfaches teurer, da dort regelmässig grössere Eingriffe in die baulichen Strukturen und in den Grundriss nötig sind.

Rollstuhlfahrende sind stark eingeschränkt bei ihren Besuchsmöglichkeiten. Oft scheitert ein Besuch bereits daran, dass das Eingangsgeschoss nur über einige Stufen zu erreichen, der Lift zu klein oder der Durchgang zu schmal ist. Nach dem Prinzip der Anpassbarkeit gebaute Wohngebäude sind immer auch für Besucherinnen und Besucher geeignet. Behinderte Gäste sind zwar im ungünstigsten Fall auf Hilfe beim Zugang in die Wohnung angewiesen, können sich jedoch in der Wohnung frei bewegen und die sanitären Einrichtungen benutzen.

Schliesslich sind auch die Bedürfnisse von Menschen mit Seh- und Hörbehinderungen angemessen zu berücksichtigen. So ist beispielsweise auf frei stehende (auskragende oder herunterhängende) Hindernisse zu verzichten bzw. sind diese abzuschränken.

1.3 Abs. 1: Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen

Diese Bestimmung entspricht der Regelung im BehiG, weshalb auf die massgeblichen Artikel verwiesen wird. Die Begrifflichkeit wird derjenigen des BehiG angepasst, indem die Bezeichnung der öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen übernommen wird. Inhaltlich ergibt sich dadurch keine Änderung zum bisherigen kantonalen Recht. Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen sind in Art. 2 lit. c BehiV umschrieben. Darunter fallen Bauten und Anlagen, die einem beliebigen Personenkreis offen stehen (z. B. Restaurants, Museen, Kinos, Einkaufsgeschäfte, Sportanlagen, öffentliche Plätze), Bauten, die von Personen in Anspruch genommen werden, die in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen stehen (z. B. Schulen, Spitäler oder Heime), und Bauten, in denen private Dienstleistungsanbieter persönliche Dienstleistungen erbringen (Versicherungen, Arztpraxen usw.).

Für diese Bauten und Anlagen umfasst die Zugänglichkeit nach Bundesrecht auch die Benützbarkeit im Innern. Das heisst, die öffentlich zugänglichen Teile dieses Gebäudes und dessen dazugehörige Einrichtungen wie Toiletten und Lifte müssen für Menschen mit Behinderungen benütz- und bedienbar sein. Weil dies nur aus den Materialien ersichtlich ist (Erläuterungen zur BehiV, S. 4), wird mit der Wendung «zugänglich und benützbar» die nötige Klarheit geschaffen. Am Beispiel der Menschen mit einer Hörbehinderung wird ersichtlich, weshalb der Zusatz «benützbar» unabdinglich ist: Grosse Versammlungsräume müssen mit Höranlagen ausgestattet sein, damit die Benützbarkeit auch für Menschen mit einer Hörbehinderung gewährleistet ist.

1.4 Abs. 2: Wohngebäude

1.4.1 Ausgangslage

Der Geltungsbereich des BehiG ist auf Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten beschränkt (Art. 3 lit. c BehiG). Auf Bundesebene wird auf eine Definition des Begriffs Wohngebäude verzichtet. Der Bundesgesetzgeber wollte die Definition den Kantonen überlas-

sen (Erläuterungen zur BehiV, S. 3). Ein Wohngebäude ist ein Gebäude mit Wohnnutzung. Gemäss Rechtsprechung der ehemaligen Baurekurskommissionen des Kantons Zürich (heute: Baurekursgericht) kann für die Definition des Gebäudebegriffs auf das umgangssprachliche Verständnis und auf die Rechtsprechung zur geschlossenen Bauweise zurückgegriffen werden. Demnach zeichnet sich ein Gebäude durch seine funktionale Eigenständigkeit mit deutlicher vertikaler Trennung sowie genügender interner Erschliessung aus. Allerdings kann ein Mehrfamilienhaus auch eine Einheit und somit ein Wohngebäude im Sinne des BehiG und des PBG bilden, wenn es mehrere Hauseingänge aufweist. Im Einzelfall ist beim Entscheid, ob ein Wohngebäude im Sinne des PBG vorliegt, auf die praktischen Gegebenheiten und Umstände Rücksicht zu nehmen.

Eine neue Überbauung mit beispielsweise sechs eigenständigen Mehrfamilienhäusern zu je acht Wohnungen muss nach dieser Auslegung nicht behindertengerecht gebaut werden, da die einzelnen Gebäude nur je acht Wohneinheiten umfassen und somit – einzeln betrachtet – jeweils unter dem Schwellenwert liegen. Aufgrund dieser engen Auslegung des Begriffs Wohngebäude fielen im Kanton Zürich bis anhin – wohl entgegen den Absichten des Bundesgesetzgebers – nur verhältnismässig wenige Wohnbauten in den Geltungsbereich des BehiG. Mit der in § 239a Abs. 2 lit. b PBG vorgesehenen Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf Gebäude mit fünf bis acht Wohneinheiten kann ein grösserer Teil der Wohnbauten erfasst werden. Dies erscheint sinnvoll, da es der Zielsetzung des Bundesrechts entspricht, bei Neubauten ohnehin meist behindertengerecht gebaut wird und dies kaum mit Mehraufwand und Mehrkosten verbunden ist. Zu berücksichtigen ist, dass die Bestimmungen über den Wohnungsbau in erster Linie auf Neubauten ausgerichtet sind. Bauvorhaben bzw. allfällige Anpassungen sind immer unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit zu prüfen. Dies hat insbesondere bei Umbauten zur Folge, dass Anpassungen im Sinne des behindertengerechten Bauens nur sehr beschränkt verlangt werden können, da sie schnell nicht mehr verhältnismässig sind (siehe hierzu Ziff. 1.8).

1.4.2 Gebäude mit mehr als acht Wohneinheiten

§ 239a Abs. 2 lit. a PBG entspricht weitgehend der Regelung gemäss Art. 3 lit. c BehiG. Bei Wohngebäuden (Um- und Neubauten) mit mehr als acht Wohneinheiten müssen der Hauszugang und der Zugang zu sämtlichen Wohnungen gewährleistet sein. Diese Bestimmung schreibt keine allgemeine Liftpflicht vor. Bei Umbauten dürfte der Einbau eines Liftes in der Regel aus technischen und finanziellen

Gründen nicht verhältnismässig sein. Aber auch bei Neubauten sind Fälle denkbar, in denen sich der Einbau eines Liftes als unverhältnismässig erweist (z.B. zweigeschossiger Neubau mit fünf Wohnungen im Erdgeschoss und vier Wohnungen im Obergeschoss). Die einzelnen Wohnungen sind bereits so zu gestalten, dass sie bei Bedarf mit verhältnismässigem Aufwand an die Bedürfnisse behinderter Personen anpassbar sind. Die Vorbereitung der Anpassbarkeit bezieht sich in erster Linie auf Türbreiten, die Grundrissgestaltung zumindest einer Nasszelle sowie die Vermeidung von Schwellen und Absätzen. Sie bietet für sich bereits die Möglichkeit, dass behinderte Personen die Bewohnerinnen und Bewohner derartiger Wohnungen mit weniger Umständen besuchen können. Die Anpassbarkeit liegt damit im Zielbereich des BehiG, das neben der Verhinderung und Beseitigung ausdrücklich auch die Verringerung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen sowie die Erleichterung von deren Teilnahme am gesellschaftlichen Leben bezweckt (Art. 1 BehiG). Die allenfalls später nötigen Anpassungen an Wohnungen, die von behinderten Menschen bewohnt werden, sind im Einzelfall zu bestimmen, und zwar unter Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse der betreffenden Person, je nach Behinderung. Älteren Menschen sowie Personen mit unfall- oder krankheitsbedingten Einschränkungen wird das Leben im Heim erspart, indem sie in ihren angestammten Wohnungen bleiben können.

1.4.3 Gebäude mit fünf bis acht Wohneinheiten

Gemäss § 239a Abs. 2 lit. b PBG kann bei Wohngebäuden mit fünf bis acht Wohnungen die Zugänglichkeit auf den Hauszugang und die Erreichbarkeit eines Geschosses beschränkt werden. Der interne Zugang zu den übrigen Geschossen ist immerhin so auszugestalten, dass er bei Bedarf anpassbar ist. Damit ist zumindest ein Teil der Wohnungen direkt zugänglich und kann von Behinderten bewohnt und besucht werden, während gleichzeitig auf eine Liftpflicht verzichtet werden kann. Durch einfache Massnahmen (z. B. nachträglicher Einbau eines Treppenliftes) kann der Zugang zu weiteren Wohnungen bei Bedarf hergestellt werden. Auch hier sind sämtliche Wohnungen so zu gestalten, dass sie bei Bedarf mit verhältnismässigem Aufwand an die Bedürfnisse behinderter Personen anpassbar sind.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, bei Wohngebäuden die Schwelle für die Anpassbarkeit der einzelnen Wohnungen bei vier bis sechs Wohneinheiten anzusetzen. Ab dieser Wohnungsanzahl kann ein Haus als Mehrfamilienhaus bezeichnet werden. Die meisten Kan-

tone setzen die Schwelle bei vier Wohneinheiten (z. B. AG, AI, AR, VS, BE) oder sechs Wohneinheiten (z. B. LU, SG, BL) an. In den Kantonen Basel-Stadt und Glarus müssen sogar ausnahmslos alle Wohnungen anpassbar erstellt werden.

1.4.4 Einfamilien- und kleine Mehrfamilienhäuser

Auf die Erstreckung des Anwendungsbereiches auf Einfamilien- und kleine Mehrfamilienhäuser bis und mit vier Wohneinheiten wird verzichtet. Hier soll der privaten Gestaltungsfreiheit Rechnung getragen bzw. die Umsetzung der Ziele des behindertengerechten Bauens dem Markt überlassen werden. Gleichzeitig wird Vollzugsproblemen bei Gebäuden in Hanglagen entgegengewirkt.

1.5 Abs. 3: Gebäude mit Arbeitsplätzen

Das Bundesrecht stellt bei Geschäftsbauten auf die Zahl der Arbeitsplätze ab. Gemäss Art. 3 lit. d BehiG gilt das Gesetz für Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen. Diese Umschreibung wird übernommen und um das alternativ geltende Erfordernis der Geschossfläche ergänzt. Bei der Baueingabe steht die Nutzung der Baute oft noch nicht in allen Einzelheiten fest und die Anzahl der geplanten Arbeitsplätze ist daher noch nicht bekannt. Eine Lösung, die sich an der Geschossfläche ausrichtet, erweist sich als zweckmässiger, da es sich um eine klar messbare Grösse handelt. Für das Mass (mehr als 1000 m²) wird an die früher geltende Regelung der BBV I (§ 35 Abs. 1 lit. b BBV I [aufgehoben am 1. Juli 2005]) angeknüpft. Dieses Mass entspricht auch den Empfehlungen der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen, die als Richtgrösse für Dienstleistungsarbeitsplätze von einer Geschossfläche von 20 m² pro Arbeitsplatz ausgehen. Damit arbeitsplatzintensive Gewerbe- und Industriebauten vom Geltungsbereich nicht ausgenommen werden, ist das Flächenerfordernis von 1000 m² an eine arbeitsplatzintensive Nutzung gekoppelt. So werden neben Büroarbeitsplätzen zwar Werkstätten vom Anwendungsbereich erfasst, grosse Lagerhallen jedoch nicht. Als Geschossflächen gelten in teilweiser Anlehnung an § 255 Abs. 1 PBG alle dem Arbeiten dienenden oder hierfür verwendbaren Räume auf sämtlichen Geschossen unter Einschluss der dazugehörigen Erschliessungsflächen und Sanitärräume samt inneren Trennwänden. Die Bestimmung wird angewandt, wenn entweder mehr als 50 Arbeitsplätze oder eine Geschossfläche von mindestens 1000 m², die einer arbeitsplatzintensiven Nutzung dient, betroffen sind.

Im Bundesrecht wird für Gebäude mit Arbeitsplätzen die Zugänglichkeit nicht klar umschrieben. Gemäss den Materialien muss nur der Zugang zum Gebäude den Ansprüchen von Menschen mit Behinderungen entsprechen (Botschaft zum BehiG, BBl 2001, 1779). Es wird in der Botschaft nur darauf hingewiesen, dass eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber, die oder der behinderte Personen beschäftigt – also im Bedarfsfall –, aufgrund anderer Bundesvorschriften über den Arbeitnehmerschutz für die Anpassung des Arbeitsplatzes, der Arbeitsräume und der sanitären Einrichtungen sorgen muss (in der Regel finanziert durch die Invalidenversicherung). Die im PBG vorgesehene Regelung entspricht inhaltlich dem bisherigen kantonalen Recht, das in Bezug auf die Anforderungen an den Zugang zu Geschäftshäusern auf die Norm SIA 500 verweist und diese insbesondere auch für das Innere der Gebäude für beachtlich erklärt (§ 34 Abs. 2 BBV I). Mit der Wendung «zugänglich und im Innern (...) anpassbar» in § 239a Abs. 3 PBG wird Klarheit geschaffen, welche Anforderungen gemäss kantonalem Recht erfüllt sein müssen. Im Gegensatz zu öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen gemäss Abs. 1 müssen Gebäude mit Arbeitsplätzen im Innern nicht durchwegs für Menschen mit Behinderungen benützbar sein. Sie müssen aber nach den Grundsätzen der Anpassbarkeit so gestaltet werden, dass eine behindertengerechte Ausstattung im Gebäudeinnern für behinderte Arbeitnehmende bei Bedarf möglich ist. Besuchsbereiche in Bauten mit Arbeitsplätzen werden den öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen gemäss Abs. 1 zugeordnet.

1.6 Abs. 4: Bauliche Anforderungen

Die baulichen Anforderungen im Einzelfall ergeben sich weder aus dem Bundesrecht noch aus Gesetzen und Vorschriften auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Wie behindertengerechte Bauten zu gestalten sind, erläutern vielmehr die einschlägigen, allgemein anerkannten Richtlinien und Normen. Wichtigstes Normenwerk ist die Norm SIA 500 Hindernisfreie Bauten, die auf den 1. Januar 2009 die Norm SN 521 500 Behindertengerechtes Bauen abgelöst hat. Eine Bezeichnung der für die baulichen Anforderungen massgebenden Regelwerke über das behindertengerechte Bauen erfolgt auf Verordnungsstufe. § 34 BBV I bleibt in Kraft.

1.7 Abs. 5: Verweisung auf das BehiG

Da aufgrund der eingangs erwähnten Bundesgerichtsentscheide eine gewisse rechtliche Unsicherheit besteht, inwieweit das BehiG unmittelbar anwendbar ist, erscheint es sinnvoll, ausdrücklich auf die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen des BehiG zu verweisen. Damit wird sichergestellt, dass in Bezug auf alle Fragen, die das kantonale Recht nicht regelt, das BehiG anwendbar ist. Die Verweisung ist ausserdem als Hinweis und zur Klärung für die Gesetzesanwendenden hilfreich, da wichtige Themenbereiche (etwa die Verhältnismässigkeit oder die Rechtsansprüche) im BehiG geregelt werden.

1.8 Abs. 5: Verhältnismässigkeit

Die Anpassungspflicht steht immer unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit der einzelnen baulichen Anpassung. Mit der ausdrücklichen Erwähnung von Art. 11 und 12 BehiG wird klargestellt, dass bei allen Bauvorhaben der Vorbehalt der Verhältnismässigkeit zu beachten ist. Auch wenn ein Gebäude grundsätzlich in den Geltungsbereich von § 239a PBG fällt, gelten für bauliche Massnahmen zur Schaffung eines behindertengerechten Zugangs die Schranken der Art. 11 und 12 BehiG. Im konkreten Fall ordnen die Baubewilligungsbehörde oder die übergeordneten Instanzen die Beseitigung der Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen nicht an, wenn der für diese zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand für die bauliche Massnahme steht (Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG). Bei der Interessenabwägung sind namentlich Kriterien wie die Anzahl der Personen, welche die Baute oder Anlage benutzen, die Bedeutung der Baute oder Anlage für die Menschen mit Behinderungen und der provisorische oder dauerhafte Charakter der Baute oder Anlage zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 1 BehiV). Auch überwiegende Interessen des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes (Art. 11 Abs. 1 lit. b BehiG) sowie Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit (Art. 11 Abs. 1 lit. c BehiG) können den Interessen des behindertengerechten Bauens entgegenstehen. Im BehiG wird ausserdem mit Bezug auf die Kosten definiert, welche baulichen Massnahmen zur Schaffung eines behindertengerechten Zugangs nicht mehr als verhältnismässig betrachtet werden. Bauliche Anpassungen können nur verlangt werden, wenn der Aufwand 5% des Gebäudeversicherungswertes bzw. des Neuwertes oder 20% der Erneuerungskosten nicht übersteigt (Art. 12 Abs. 1 BehiG). Untergeordnete Umbauten vermögen daher in der Regel keine Pflicht zur Vornahme behindertengerechter Massnahmen, die mit erheblichen Kosten ver-

bunden sind (z. B. Einbau eines Liftes), auszulösen. Verbesserungen, die indessen ohne wesentlichen Mehraufwand umsetzbar sind (z. B. Beseitigung von Schwellen, bessere Beleuchtung, Handläufe usw.), dürfen auch bei kleineren Umbauten verlangt werden.

Mit dem ausdrücklichen Hinweis auf die Anwendbarkeit von Art. 11 und 12 BehiG wird klargestellt, dass auf kantonaler Ebene für die Beurteilung der Verhältnismässigkeit dieselben Kriterien gelten wie im Bundesrecht.

2. § 239b

2.1 Öffentliche Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 11 Abs. 4 KV

Öffentliche Bauten und Anlagen im Sinne von Art. 11 Abs. 4 KV sind von den öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen gemäss BehiG zu unterscheiden. Unter ersteren Begriff fallen staatliche Bauten von Kanton und Gemeinden sowie des Bundes auf Zürcher Kantonsgebiet, unter zweiteren auch private Bauten und Anlagen. Die Unterscheidung zwischen öffentlich zugänglichen Bauten im Sinne des BehiG und öffentlichen Bauten im Sinne der Kantonsverfassung ist deshalb wichtig, weil die Kantonsverfassung eine Anpassungspflicht an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen unabhängig von einem bewilligungspflichtigen Bauvorhaben vorsieht, der Anwendungsbereich des BehiG jedoch nur bei einem bewilligungspflichtigen Neu- oder Umbau eröffnet ist.

Der kantonale Grundrechtsanspruch von Menschen mit Behinderungen richtet sich gemäss den Materialien nur an den Staat und nicht an Private, auch wenn diese Einrichtungen oder Bauten, die für die Öffentlichkeit bestimmt sind (z. B. Kinos und Restaurants), besitzen. Da die eidgenössische Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» in der Abstimmung vom 18. Mai 2003 auch im Kanton Zürich abgelehnt worden war, wurde ein zuvor anders lautender Vorentwurf im Verfassungsrat abgeändert und der Adressatenkreis auf den Staat bzw. die Gemeinwesen eingeschränkt. Gleichzeitig hielt der Verfassungsrat fest, dass aus der bestehenden Bestimmung im PBG ein Grundrecht entstehen soll (Protokoll der 54. Sitzung des Zürcher Verfassungsrates vom 25. Juni 2004, S. 2898–2902). In dieser sind jedoch u. a. Bauten und Anlagen erwähnt, die dem Publikum zugänglich sind, was teilweise auch auf private Bauten zutrifft. Der Verfassungsrat argumentierte somit widersprüchlich.

Unter dem Begriff der öffentlichen Bauten und Anlagen im Sinne der Kantonsverfassung sind die öffentlich genutzten Bauten und Anla-

gen von Bund (auf Kantonsgebiet), Kanton (Regierungsrat, Direktionen des Regierungsrates, Staatskanzlei, Kantonsrat, Organe der Rechtspflege), Bezirken, Gemeinden (politische, Kirch- und Schulgemeinden), Zweckverbänden sowie Körperschaften, Stiftungen und selbstständigen Anstalten des öffentlichen und privaten Rechts zu verstehen, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Entscheidend ist die öffentliche Nutzung eines Gebäudes und nicht die Eigentümerschaft der öffentlich genutzten Baute. Öffentlich sind jene Aufgaben, die durch das Gesetz als in den Bereich der öffentlichen Staatstätigkeit fallend anerkannt sind, wie Erziehung, Bildung, Kultur, Sozial- und Gesundheitswesen. Auch private Organisationen und Unternehmen, die anstelle des Staates öffentliche Aufgaben wahrnehmen und vom Gemeinwesen wenigstens zum Teil mitfinanziert und – zumindest in Form der Oberaufsicht – kontrolliert sind, werden vom Geltungsbereich erfasst. So fallen insbesondere der Flughafen, die Post, die kantonale Gebäudeversicherung sowie die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich in den Anwendungsbereich von Art. 11 Abs. 4 KV.

Obwohl Art. 11 Abs. 4 KV nur vom Zugang zu öffentlichen Bauten und Anlagen spricht, ist damit auch die Benützbarkeit gemeint. In Anlehnung an das BehiG und die BehiV bedeutet Zugang die Möglichkeit, die öffentlich zugänglichen Teile des öffentlichen Gebäudes einschliesslich mindestens einer Toilette zu benützen (Erläuterungen zur BehiV, S. 4). Entscheidend ist, dass der Publikumsverkehr gewährleistet ist.

2.2 Verweisung auf die anerkannten Regeln der Baukunde

Da sich die baulichen Anforderungen im Einzelfall weder aus dem Bundes- noch aus dem kantonalen Recht ergeben, wird diesbezüglich wie in § 239a auf die anerkannten Regeln der Baukunde verwiesen.

2.3 Wirtschaftliche Zumutbarkeit

Die Kantonsverfassung gewährt das Recht auf einen behinderten-gerechten Zugang nur unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit. Dieser Begriff wurde von der eidgenössischen Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» übernommen. Gemäss Botschaft zum BehiG, das als indirekter Gegenentwurf zur Volksinitiative erarbeitet wurde, richtet sich der Begriff der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Somit ist es sinnvoll, die wirtschaftliche Zumutbarkeit im Sinne von Art. 12 Abs. 1 BehiG auszulegen. Danach wird die bauliche Massnahme zur Beseiti-

gung der Benachteiligung beim Zugang nicht angeordnet, wenn der Aufwand für die Anpassung 5% des Gebäudeversicherungswertes übersteigt. Dieser Wert wird auf der Grundlage des Versicherungswertes des Gebäudes vor der baulichen Massnahme berechnet. Um einer baulichen Massnahme, die freiwillig 5% des Gebäudeversicherungswertes übersteigt, nicht im Wege zu stehen, wird eine Kann-Formulierung gewählt. Bei Aussenanlagen, für die kein Gebäudeversicherungswert herangezogen werden kann, muss im Einzelfall geklärt werden, ob eine bauliche Massnahme noch wirtschaftlich zumutbar und demnach verhältnismässig ist.

Auch wenn ein Mehrfachangebot bezüglich einer öffentlichen Baute (z. B. mehrere Primarschulhäuser in derselben Gemeinde) vorhanden ist, kann die behindertengerechte Zugänglichkeit nicht auf ein Gebäude beschränkt werden. Solche Ausnahmen sind weder mit dem BehiG noch mit der KV vereinbar, denn die angestrebte Gleichstellung will Sonderlösungen verhindern. So ist es für ein behindertes Kind nicht zumutbar, wegen fehlender Zugänglichkeit seines Schulhauses aus seinem gewohnten Umfeld gerissen zu werden und allenfalls einen Schulweg mittels Sondertransport auf sich nehmen zu müssen, wenn es zu seinem Schulhaus gar selbstständig gelangen könnte. Zudem kann das Gebot der Besucherfreundlichkeit nur eingehalten werden, wenn sämtliche öffentlichen Bauten und Anlagen behindertengerecht zugänglich ausgestaltet sind.

Angesichts der knappen zeitlichen Vorgabe der Kantonsverfassung, bis zum 31. Dezember 2010 sämtliche öffentlichen Bauten und Anlagen an die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen anzupassen, wurde den Gemeinden mit Kreisschreiben vom 29. Mai 2009 empfohlen, bis Ende 2010 für sämtliche öffentlichen Gebäude zumindest sogenannte Erneuerungskonzepte zu erstellen. Diese ermöglichen es, den beträchtlichen finanziellen Auswirkungen einerseits und der zeitlichen Tragweite der Finanz- und Bauplanung andererseits Rechnung zu tragen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Hollenstein	Hösli