

4367

KR-Nr. 269/2004

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 269/2004 betreffend  
Befreiung von Bauvorschriften für Liftbauten  
zur behindertengerechten Erschliessung**

(vom 22. November 2006)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. November 2004 folgendes von Kantonsrätin Carmen Walker Späh, Zürich, sowie den Kantonsräten Urs Lauffer, Zürich, und Dr. Thomas Heiniger, Adliswil, am 5. Juli 2004 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen zu prüfen, wie mit der Revision von § 19 der Besonderen Bauverordnung II (BBV II) auch Liftbauten (Anbauten an Fassaden und Aufbauten) von den Bestimmungen über die Geschosshöhe, die Gebäude- und Firsthöhen sowie Abstandsvergrößerungen grundsätzlich befreit werden können.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Gemäss § 19 der Verordnung über die Verschärfung oder die Milderung von Bauvorschriften für besondere Bauten und Anlagen (BBV II, LS 700.22) sind Gebäude oder Teile von ihnen, deren Höhe und Standort durch ihre besondere Art oder ihre Funktion bestimmt wird, wie Kirchtürme, Hochkamine und Silos für Landwirtschaftsbetriebe, von den Bestimmungen über die Geschosshöhe, die Gebäude- und Firsthöhen sowie Abstandsvergrößerungen zufolge Mehrhöhen befreit; vorbehalten bleiben die besonderen Anforderungen an Hochhäuser. Es handelt sich bei dieser Bestimmung um eine Konkretisierung der allgemeinen Regelung von § 220 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1), wonach von Bauvorschriften im Einzelfall zu befreien ist, wenn besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Ausnahmen von Bauvorschriften werden nur erteilt, wenn sie nicht gegen den Sinn und Zweck der Vorschrift verstossen, von der sie befreien, und auch sonst keine öffentlichen Interessen verletzt werden (§ 220

Abs. 2 PBG). Ferner dürfen die Nachbarn durch den Dispens von Vorschriften, die auch sie schützen, nicht unzumutbar benachteiligt werden (§ 220 Abs. 3 PBG).

Im Raumplanungs- und Baurecht kommen Ausnahmegewilligungen häufig vor. Dies ist damit zu begründen, dass das Bauen durch Nutzungspläne und Bauvorschriften weitgehend vorbestimmt und dadurch die Baufreiheit stark eingeschränkt ist. Die Bauvorschriften sind vorab auf den Normalfall zugeschnitten und können in Einzelfällen zu ungerechtfertigten Ergebnissen führen. Gelegentlich kann auf Grund der besonderen Umstände durch ein Abweichen von der Regelbauweise eine gestalterisch bessere Lösung erzielt werden. Insbesondere der Schutz der Eigentumsgarantie und Gründe der Billigkeit können unter Umständen eine Ausnahme erfordern, wenn die Einhaltung baurechtlicher Normen wegen der besonderen (Bau-)Situation eine unverhältnismässige Einschränkung der Baufreiheit zur Folge hätte. Die Ausnahmegewilligung erlaubt es, angesichts besonderer Umstände bessere bauliche Lösungen zu erzielen und ungerechtfertigte Härten zu vermeiden. Ausnahmegewilligungen dürfen jedoch stets nur im Einzelfall, nicht aber allgemein erteilt werden. Die gesetzlich umschriebenen Voraussetzungen für eine Ausnahme sind auch dann zu prüfen, wenn sie ihrem Wesen nach in einer Vielzahl von Fällen erfüllt sein können.

Eine Ausnahmegewilligung darf nur unter der Voraussetzung besonderer Verhältnisse, unter denen die Einhaltung der Regelbauweise zu einer unbilligen Härte führen würde, erteilt werden. Solche sind durchwegs baurechtlicher Natur und können etwa in der besonderen Art des Bauwerks, der Architektur, der Zweckbestimmung des Gebäudes sowie der Form, Lage oder Topografie des Baugrundstücks liegen. Der Umstand, dass bei einer bestehenden Baute unter Einhaltung der Bauvorschriften ein Liftanbau oder -aufbau nicht nachträglich erstellt werden kann, bewirkt in der Regel für sich allein noch keine unzumutbare Härte. Bei Neubauten stellt die Einhaltung der Vorschriften betreffend Gebäude- und Firsthöhen von vornherein keine unverhältnismässige Einschränkung der Baufreiheit dar.

Gemäss Rechtsprechung (Entscheidung des Verwaltungsgerichts, 23. März 2005, VB.2004.00289, E. 6.2) müssen sodann die besonderen Gründe, die eine Ausnahmesituation bilden, grundsätzlich objektiver Art sein und dürfen nicht in den persönlichen Verhältnissen von Bauwilligen begründet liegen. Leiden etwa die Bewohner einer Mansardenwohnung unter Gehbehinderungen, hohem Alter, Herzbeschwerden oder dergleichen, so handelt es sich dabei um rein subjektive, d. h. persönliche Beweggründe, die für sich allein keinen Dispens von der Regelbauweise zu rechtfertigen vermögen.

Vor diesem Hintergrund lässt es sich mit § 220 PBG nicht vereinbaren, wenn mittels einer Revision von § 19 BBV II sämtliche Liftanbauten grundsätzlich von den Bestimmungen betreffend Geschosshöhe, Gebäude- und Firsthöhen sowie Abstandsvergrößerungen zufolge Mehrhöhen befreit werden. Es verhält sich bei Liftanbauten wesentlich anders als bei den in § 19 BBV II namentlich aufgezählten Beispielen (Kirchtürme, Hochkamine, Silos). Während Letztere nur in sehr geringer Zahl vorkommen und zwingend auf eine Befreiung von der Regelbauweise angewiesen sind, können nachträgliche Liftanbauten an bestehende Gebäude in einer unbestimmten Vielzahl errichtet werden und sind nicht zwingend auf einen Dispens von den einschlägigen Bauvorschriften angewiesen. Die Befreiung sämtlicher Liftan- und -aufbauten von der Regelbauweise liesse sich mit dem Sinn und Zweck der kommunalen Regeln über Gebäude- und Firsthöhe nicht vereinbaren. Angesichts der Normenhierarchie müsste eine derartige allgemeine Ausnahmeregelung auf Gesetzesstufe und nicht bloss auf Verordnungsstufe erfolgen.

Abgesehen von diesem formellrechtlichen Hindernis besteht auch in materieller Hinsicht kein Bedarf an der mit dem Postulat verlangten Rechtsänderung. § 220 PBG bietet wie dargelegt genügend Handhabe, um einzelfallweise Liftan- und -aufbauten zuzulassen, die von den geltenden Bauvorschriften abweichen. Vorauszusetzen ist aber das Vorliegen besonderer Verhältnisse. Dies kann nicht pauschal für jeden Liftan- oder -aufbau behauptet werden, sondern ist im Einzelfall zu beurteilen.

Die im Postulat thematisierte Problematik stellt sich von vornherein nur, wenn neben den anrechenbaren Vollgeschossen auch die Dachgeschosse mittels eines Liftanbaus erschlossen werden sollen. Insbesondere Mansardenwohnungen können oft nicht mittels eines Liftanbaus behindertengerecht erschlossen werden. Dies ist hinzunehmen, zumal häufig eine behindertengerechte hausinterne Erschliessung nicht zwingend einen Liftanbau bedingt. Als Alternative sind namentlich Treppenlifte, die ohne zusätzliche Anbauten auskommen, in Betracht zu ziehen. Es dürfte im Regelfall keine unzumutbare Härte bedeuten, wenn das Mansardengeschoss bloss über einen Treppenlift erschlossen wird. Hinzu kommt, dass gerade bei Mansardenwohnungen Liftan- und -aufbauten die bisherigen Dachlandschaften stark beeinträchtigen.

Nichts anderes ergibt sich aus dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BehiG; SR 151.3). Art. 3 dieses Gesetzes verlangt unter anderem, dass öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (lit. a) sowie Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten und Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen (lit. b), für die nach Inkrafttreten des

BehiG eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird, behindertengerecht auszugestalten sind. Ein allgemeiner Dispenz von Bauvorschriften ist damit jedoch nicht verbunden. Ebenso wenig erlauben die kantonalen Normen zum behindertengerechten Bauen, namentlich § 239 Abs. 4 PBG und § 34 der Verordnung über die ordentlichen technischen und übrigen Anforderungen an Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen (Besondere Bauverordnung I, BBV I, LS 700.21), ein allgemeines Abweichen von der Regelbauweise.

Anzuführen ist, dass das Interesse an einer behindertengerechten Erschliessung nicht allen anderen, ausgewiesenen öffentlichen Interessen vorgeht. Namentlich bei Denkmalschutzobjekten können die Interessen an einer ungeschmälerter Erhaltun einem bis zum Dachgeschoss reichenden Liftanbau entgegenstehen (§ 238 Abs. 2 PBG). Ebenso können überhohe Liftanbauten unter Umständen den Anliegen des Ortsbildschutzes widersprechen. Ausgewogene Lösungen sind auch in diesem Zusammenhang nur zu finden, wenn die sich gegenüberstehenden öffentlichen Interessen im Einzelfall gegeneinander abgewogen werden. Ausnahmegewilligungen nach § 220 PBG kommen nur in Betracht, wenn keine überwiegenden entgegenstehenden öffentlichen Interessen vorhanden sind.

Zusammengefasst ist der Vorschlag, § 19 BBV II im Sinn des Postulats zu ändern, aus den dargelegten Gründen abzulehnen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 269/2004 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Diener	Husi