

Im Rahmen des Umbaus und der Erweiterung eines Bezirksgebäudes war vorgesehen, den Erweiterungsbau nicht mit horizontalen Ebenen, sondern als spiralförmigen Rampenbau zu erstellen. Behindertenorganisationen beanstandeten in der Projektierungsphase die vorgesehenen Rampen als nicht behindertengerechten Ausbau. Dies veranlasste die Bauherrschaft, bei der kommunalen Baubehörde um einen Vorentscheid über die Frage nachzusuchen, ob es zulässig sei, die Räume des Erweiterungsbaus über Rampen mit einer Steigung von bis zu 6 Prozent zu erschliessen. Diese Frage wurde abschlägig beantwortet.

Aus den Erwägungen:

4. In Bezug auf Bauten und Anlagen bezweckt das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG), Menschen mit einer Behinderung den hindernisfreien Zugang zu ermöglichen. Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Baute liegt vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (Art. 2 Abs. 3 BehiG). Die Verpflichtung zum behindertengerechten Bauen besteht gemäss Behindertengleichstellungsgesetz beim Bau und der Erneuerung von Bauten, soweit sie einem ordentlichen oder einfachen kantonalen Bewilligungsverfahren unterstellt sind. Gemäss Art. 3 lit. d BehiG gilt das Gesetz für Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird. (...)

5. 1 Gemäss Botschaft zum BehiG (S. 1779) muss bei Gebäuden mit mehr als 50 Arbeitsplätzen nur der Zugang zum Gebäude den Ansprüchen der behinderten entsprechen. Der Geltungsbereich des Gesetzesentwurfs erstreckt sich nicht auf das Gebäudeinnere. Allerdings relativiert die Botschaft sogleich diese Aussage, indem sie darauf hinweist, dass ein Arbeitgeber, der Behinderte beschäftigt, schon unter dem alten Recht für die Anpassung des Arbeitsplatzes sowie der Arbeitsräume und der sanitären Einrichtungen sorgen müsse, damit alle Angestellten davon Gebrauch machen könnten. Diese Verpflichtung gründe auf anderen Bundesvorschriften über den Arbeitnehmerschutz. Der Gesetzgeber ging somit offensichtlich davon aus, dass die Erstreckung des Geltungsbereiches des BehiG auf das Gebäudeinnere nicht notwendig sei. Ausserdem hält Art. 4 BehiG fest, dass das Gesetz weitergehenden Bestimmungen der Kantone zu Gunsten der Menschen mit Behinderungen nicht entgegensteht. Neben den bundesrechtlichen Normen über den Arbeitnehmerschutz sind somit die kantonalrechtlichen Bestimmungen über die behindertengerechte Ausstattung im Gebäudeinnern zu berücksichtigen.

5.2 Gemäss § 239 Abs. 4 PBG sind bei Bauten und Anlagen, die dem Publikum zugänglich sind, bei denen nach ihrer Zweckbestimmung sonst ein Bedarf besteht oder die das Gemeinwesen durch Beiträge unterstützt, hinsichtlich Gestaltung und Ausrüstung die Bedürfnisse von Behinderten und Betagten zu berücksichtigen. Bis zum Inkrafttreten der neuen Version von § 34 der Besonderen Bauverordnung I (BBV I), welche gestützt auf das Inkrafttreten des BehiG am 1. Januar 2005 erlassen wurde, lautete § 34 aBBV I, welcher § 239 Abs. 4 PBG näher konkretisierte, folgendermassen:

*«Als Bauten und Anlagen, bei denen hinsichtlich Gestaltung und Ausrüstung die Bedürfnisse von Behinderten und Betagten im erforderlichen Umfang zu berücksichtigen sind, gelten:*

*a) öffentliche Bauten und Anlagen im Sinne der Richtplanung*

*b) ...*

*c) Bauten und Anlagen die durch Gemeinde-, Staats- oder Bundesbeiträge unterstützt oder vom Gemeinwesen erstellt werden.»*

Die seit dem 1. Juli 2005 in Kraft stehende Version von § 34 BBV I lautet dagegen folgendermassen:

*«Das behindertengerechte Bauen richtet sich nach dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes und dessen Ausführungsvorschriften sowie nach den Bestimmungen des kantonalen Rechts.*

*Die Richtlinien und Normalien gemäss Anhang 2.5 sind zu beachten, insbesondere auch für das Innere der Gebäude.»*

Die Absicht des Gesetzgebers war dabei, durch die Revision von § 34 und § 35 BBV I Widersprüche zum neuen Bundesrecht aus der Welt zu schaffen. Im Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 30. März 2005 (RRB Nr. 476/2005, insb. S. 8) hielt der Regierungsrat fest, das neue Bundesrecht schreibe klar vor, bei welchen Gebäuden und Anlagen und wie weit gehend die Anliegen der Behinderten beim Neubau und bei baulichen Erneuerungen zu berücksichtigen seien. Weiterhin seien jedoch die beachtlich erklärten Normen gemäss Anhang 2.51 und 2.52 der BBV I zu berücksichtigen, die sich insbesondere auch auf das Innere von Wohnungen bezögen und auf § 239 Abs. 4 PBG abgestützt seien. In § 34 Abs. 2 BBV I sei diese kantonalrechtliche Ausweitung gegenüber den bundesrechtlichen Bestimmungen ausdrücklich festzuhalten.

Damit ist offensichtlich klar gestellt, dass bei Anwendung des BehiG das kantonale Recht (§ 239 Abs. 4 PBG i.V.m. § 34 BBV I) weitergehend ist als das Bundesrecht und der kantonale Gesetzgeber damit beabsichtigt, dass insbesondere auch das Innere eines in den Anwendungsbereich des BehiG fallenden Gebäudes behindertengerecht auszubauen ist. (...)

7.1 Da vorliegend das Behindertengleichstellungsgesetz gestützt auf Art. 3 lit. d BehiG zur Anwendung kommt, sind die Ausführungen des Rekurrenten, wonach keine Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen erfolge, bedeutungslos. Wie

bereits vorstehend festgehalten, handelt es sich vorliegend um ein Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen. Schon deshalb ist grundsätzlich das gesamte Gebäude behindertengerecht auszubauen. Eine differenzierte Betrachtungsweise hinsichtlich der im öffentlich zugänglichen Bereich und den im übrigen Bereich liegenden Arbeitsplätze rechtfertigt sich aus diesem Grund nicht. Ob eine solche Betrachtungsweise bei einem öffentlich zugänglichen Gebäude (vgl. Art. 3 lit. a BehiG) gerechtfertigt wäre, muss an dieser Stelle deshalb nicht weiter abgeklärt werden. Zu beachten ist allerdings, dass in einem solchen Fall für Arbeitnehmende mit einer Behinderung Arbeitsplätze lediglich in einem beschränkten Bereich des Gebäudes zur Verfügung stünden, was nicht ohne weiteres mit dem Gleichstellungsgedanken vereinbar wäre. (...)

7.2 Für die Anforderungen an das Innere von Gebäuden verweist § 34 Abs. 2 BBV I auf die Richtlinien und Normalien gemäss Anhang 2.5 zur Besonderen Bauverordnung I. Gemäss Ziffer 2.51 des Anhangs findet die Norm SN 521 500, Behindertengerechtes Bauen, Ausgabe 1988 Anwendung. Im Vorwort hält die Norm SN 521 500 fest, dass sie Mindestanforderungen enthalte.

Im Kapitel 2 «Aussenanlagen» äussert sich die Norm zu den Rampen im Aussenbereich. Gemäss Ziffer 20.10 der Norm SN 521 500 soll die Steigung von Rampen so gering wie möglich, max. 6 Prozent betragen. Am Anfang und am Ende der Rampe sowie vor Türen ist eine horizontale Manövriertfläche vorzusehen. Schliesslich ist eine Lösung mit Aufzug bzw. Hebebühne einer langen Rampe vorzuziehen. Zum Gebäudeinnern äussert sich die Norm SN 521 500 unter dem Kapitel 3 «Gebäude». Dabei unterscheidet die Norm unter anderem zwischen Ziffer 31 «Horizontale Verbindungen» und Ziffer 32 «Treppen». Die Norm geht also von einer herkömmlichen Bauweise der Gebäude aus und unterscheidet damit zwischen horizontalen Geschossen und der vertikalen Verbindung der verschiedenen Geschosse über Treppen. Hinsichtlich der Möglichkeit der Erstellung einer schiefen Ebene schweigt sich die Norm dagegen aus. Unter Ziffer 32 hält die Norm SN 521 500 fest, dass unvermeidbare Niveaudifferenzen mit Rampen, Treppenliften, Hebebühnen überwunden werden können. In Ziffer 32.02 hält die Norm SN 521 500 dagegen fest, dass alle wesentlichen Räume stufenlos bzw. mit rollstuhlgängigem Aufzug erreichbar sein müssen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Bestimmungen über den Aussenbereich nicht auf den Innenbereich von Gebäuden angewendet werden können. Im Aussenbereich kommen Höhendifferenzen natürlich vor und sind gestützt auf das gewachsene Terrain unvermeidlich. Dagegen bestehen nach der traditionellen Architektur gebaute Gebäude aus waagrechten übereinander geschichteten Geschossen, die unter einander in der Senkrechten über Treppen und Lifte erschlossen werden. Rampen sind dagegen in aller Regel nicht anzutreffen, auch wenn die Erschliessung der verschiedenen Geschosse unter einander mittels Rampen zwar keine völlig ungebrauchliche Erscheinung ist. Anzutreffen ist eine solche in überwiegendem Masse bei Zweckbauten, wie etwa Parkhäusern, wo sie aber nur der Zufahrt der Fahrzeuge dienen. Es finden sich in der Architektur auch vereinzelte Beispiele von in schiefen Ebenen konstruierten Gebäuden (vgl. etwa den Rundetårn [Runden Turm] in Kopenhagen, das Guggenheim-Museum des Architekten Frank Lloyd Wright in New York oder das Jüdische Museum vom Architekten Daniel Libeskind in Berlin).

Die Bestimmungen der Norm SN 521 500 über Rampen im Aussenbereich können aus folgenden Gründen nicht ohne weiteres auf das Gebäudeinnere angewandt werden. Niveauunterschiede im Innern von Gebäuden sind in den meisten Fällen geplant und nicht unvermeidbar. Rampen sind gemäss Ziffer 32 der Norm SN 521 500 im Innern eines Gebäudes jedoch nur dann erlaubt, wenn unvermeidbare Niveaudifferenzen bestehen. Zu denken ist etwa an Niveauunterschiede, die sich bei einer internen Zusammenlegung von zwei selbstständigen Gebäuden zu einem einzigen Gebäude aufgrund der bestehenden unterschiedlichen Geschosshöhen in den ursprünglichen Gebäuden ergeben. Dagegen kann eine architektonisch motivierte, geplante Niveaudifferenz, wie sie im vorliegenden Neubauvorhaben innerhalb des Gebäudes und sogar des einzelnen Geschosses vorgesehen ist und zu einer insgesamt rund 65 m langen Rampe führt, nicht als unvermeidbar betrachtet werden. Zwar ist diese interne Erschliessung gerade Herzstück des vorliegenden Projektes. Dadurch kann in Bezug auf das bestehende denkmalgeschützte bestehende Bezirksgebäude aus architektonischer Sicht eine Situation geschaffen werden, durch welche der Neubau in der Lage ist, einen Akzent zu treffen, ohne das Hauptgebäude damit zu konkurrenzieren. Das Siegerprojekt hat den Wettbewerb aus dieser Sicht zu Recht gewonnen. Dennoch muss die interne Erschliessung mittels Rampen für einen Erweiterungsbau als vermeidbar betrachtet werden. Es sind andere gute Projekte denkbar, welche ohne diese Besonderheit auskommen.

Der rampenmässigen Erschliessung steht aber auch Ziffer 32.02 der Norm SN 521 500 entgegen, wonach alle wesentlichen Räume eines Gebäudes stufenlos, bzw. mit rollstuhlgängigem Lift erreichbar sein müssen. Die vorgesehene Konstruktion stellt nun aber nichts anderes als die Ausnivellierung der einzelnen Stufen durch eine schiefe Ebene dar. Dies geht aus den Plänen hervor. Die einzelnen Büroräumlichkeiten sind in der Höhe versetzt zu einander angeordnet. Eine solche Massnahme muss als Umgehung von Ziffer 32.02 der Norm SN 521 500 angesehen werden. Keine Rolle spielt diesbezüglich, ob, wie in der Variante vorgesehen, horizontale Podeste vor den einzelnen Bürotüren erstellt werden oder nicht.

Zusätzlich werden entlang der rund 65 m langen Rampe aus feuerpolizeilichen Gründen auch noch Brandschutztüren anzubringen sein, welche die Benutzung der Rampe für Rollstuhlfahrende zusätzlich erschweren können. Auch hätten waagrechte Podeste vor und hinter diesen Türen eine grössere Rampenneigung zur Folge.

Das Bauvorhaben ist behindertengerecht auszubauen. Es ist Sache der Bauherrschaft, Lösungen zu suchen, damit das Siegerprojekt mit seiner hohen architektonischen Qualität diesen Voraussetzungen gerecht werden kann und unter Beachtung der Vorschriften im Zusammenhang mit dem 8. Behindertengleichstellungsgesetz erstellt werden kann.

8. Zusammenfassend ist der Rekurs abzuweisen und der angefochtene Entscheid zu bestätigen.