

Hindernisfreies Bauen bei Beurteilung von Bauprojekten

Hindernisfreies Bauen – Umsetzung im Baubewilligungsverfahren der Stadt Zürich: Entwicklung von Auslegungsgrundlagen

Projektarbeit mit Intervention eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Executive Master of Public Administration (MPA)

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Daniela Ludwig Amato**
Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich
Walchestrasse 31, 8021 Zürich

Bern, 31. Oktober 2018

Zusammenfassung und Ergebnisse

Die Bewilligungspraxis von Bauten ist hinsichtlich Fragen zum hindernisfreien Bauen innerhalb der zuständigen Verwaltung des Umwelt- und Gesundheitsschutzes in der Stadt Zürich UGZ nicht konsistent. Den Ermessensspielraum bei der Beurteilung von Bauprojekten in verhältnismässigem Masse anzuwenden, stellt eine grosse Herausforderung dar. Insbesondere stehen das Gebot der Rechtsgleichheit und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns im Vordergrund.

Das gesellschaftliche Problem der fehlenden Integration von Menschen mit Behinderungen bzw. Beeinträchtigungen in die Gesellschaft bildete die Grundlage für das der Rechtsetzung vorausgehende Politikkonzept. Rechtliche Grundlagen sind mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) 2004 sowie durch kantonale Erlasse und der Verweis auf die im 2009 in Kraft getretene SIA-Norm vorhanden. Zudem sind die Rechte von Menschen mit Beeinträchtigungen wie auch das Verhältnismässigkeitsprinzip verfassungsrechtlich verankert.

In der Projektarbeit mit Interventionen werden die Anwendung der Rechtspraxis und die Rolle der Verwaltung im Bewilligungsprozess beleuchtet. Ziel ist es, eine Auslegung zu schwierigen Fragestellungen zu erhalten, die empirisch abgestützt entwickelt wird. Die Interventionen erfolgten durch Analyse innerhalb der im UGZ konstituierten Projektgruppe und anhand der Austauschgespräche mit den Städten Bern, Winterthur und Basel, der zusammenwirkenden Ämter in Zürich und der Schweizer Fachstelle Hindernisfreie Architektur. Der Austausch hatte zum Ziel, eine breitere Auslegung der Problemstellungen zu hindernisfreiem Bauen zu erhalten. Als Diskussionsgrundlage dienten Praxisbeispiele der Stadt Zürich. Im Rahmen der Voranalyse entwickelte die Projektgruppe Instrumente für die Eignung der Praxisbeispiele und damit zusammenhängender häufig auftretender Fragen. Mit der Konsolidierung der Ergebnisse konnte die Projektgruppe Typologien ableiten, die eine standardisierte Betrachtung für zukünftige Beurteilungen erlauben. Die Diskussionen anlässlich der Gespräche und die Ergebnisse der Projektgruppe sind in Protokollen wiedergegeben. Ergänzend erfolgte die Begleitung durch einen externen Baujuristen, der die Gespräche ebenfalls dokumentierte und die Erkenntnisse zudem in ein demnächst zu publizierendes Standardwerk einfließen lässt.

Der Vollzug hindernisfreien Bauens steht im Kontext zu vielen externen Faktoren und findet im Rahmen einiger definierter Politikfaktoren statt. Die Betrachtung geht auf den Bewilligungsprozess und insbesondere auf die baurechtlich relevanten Aspekte ein. Die rechtliche Dimension ist für die Thematik wesentlich, da die Kantone unterschiedliche Auslegungen zum Bundesgesetz vornehmen. Die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist ein zentraler Aspekt in der im Baubewilligungsverfahren vorzunehmenden Einzelfallprüfung. Schliesslich handelt es sich bei der Beurteilung von Bauprojekten um die individuell-konkrete Anwendung der geltenden Bauvorschriften. In den Interventionen wurden die Unterschiede und auch Gemeinsamkeiten der betrachteten Städte deutlich und dienten letztlich der Aufstellung von konsolidierten Beurteilungsgrundlagen für die zukünftige Praxis in Zürich.

Bei der Beurteilung von Bauprojekten ist die Interessenabwägung der unterschiedlichen Interessen (wie Denkmalpflege, energetische Belange usw.) mit hindernisfreiem Bauen und dem zugrunde liegenden Gleichstellungsaspekt vorzunehmen. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit von Massnahmen ist dabei vom Gesetzgeber angelegt (Art. 12 BehiG). Die einzelnen Auslegungen zu den Typologien erfolgten durch Auswertung der Gespräche und Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips für bauliche Massnahmen. Diese Konsolidierung erlaubte die Standardisierung durch Eingrenzung der typischen Fallbeispiele und ein entsprechendes Beurteilungsschema. Die Berücksichtigung der Belange der Behindertengleichstellung steht oft konträr zur Planungsfreiheit der Bauherrschaften.

Der Grad der Professionalisierung der beurteilenden Instanz und auch die Qualität der Kommunikation und der Informationsfluss innerhalb der Verwaltung sind weitere Faktoren, welche die Umsetzungsqualität bei den externen Stakeholdern beeinflussen. Eine klare Auslegung und darauf ausgerichtet Prozessschritte im Baubewilligungsprozess wirken ebenfalls auf den Umsetzungserfolg. Die prozeduralen Anpassungen konnten teilweise bereits vorgenommen werden. Für die Akzeptanz der Massnahmen ist die Verhaltensänderung bei den Bauherrschaften massgebend. Die eindeutige und rechtsgleiche Auslegung muss durch die beurteilende Instanz vorgenommen werden und auch von den Bauherrschaften erkennbar sein. Anderenfalls kommt es zu einer passiven Verweigerung im Sinne von nicht umgesetzten Massnahmen. Die damit einhergehenden Auswirkungen mit der Herstellung des rechtmässigen Zustands wurden von allen Gesprächspartnern als kritisch angesehen. Um diese Konstellation zu vermeiden, wurden die entsprechenden Prozessschritte in Zürich optimiert. Als Ergebnis aus den Interventionen und der Konsolidierung liegen Auslegungsgrundlagen als standardisierte Anwendung eines Beurteilungsschemas vor, wodurch eine rechtsgleiche Beurteilung möglich wird.

Rechtsgleichheit und Akzeptanz sind die wichtigsten Outcomes, die im Baubewilligungsprozess massgebend zum Erfolg des Politikkonzeptes beitragen. Diese beiden Erfolgsfaktoren wurden im Rahmen der vorliegenden Arbeit bei der Entwicklung von Auslegungsgrundlagen zum hindernisfreien Bauen betrachtet.

Für das weitere Vorgehen zum Aspekt der rechtsgleichen Beurteilung sind mehrere Handlungsansätze aus den Interventionen offenbar geworden. So könnte die Regelungsdichte auf Bundesebene für einen schweizweit einheitlicheren Vollzug optimiert werden. Die Ergebnisse sollen auch Anstoss geben für die Novellierung der SIA-Norm. Vorgängig ist der politische Diskurs anzustreben, zunächst auf städtischer Ebene, nicht zuletzt da die Entscheidungsinstanz für Baubewilligungen in der Stadt Zürich ein politisches Gremium ist.

Um die Umsetzbarkeit bei Bauprojekten aufzuzeigen, kann -auch für die stadteigenen Bauten- intern eine Schulung der mit Beratung und Umsetzung betrauten Stellen bessere Grundlagen schaffen. Im Sinne einer Vorbildfunktion würde dies zudem die Akzeptanz bei privaten Bauherrschaften fördern.

Später steht die Information anderer Organe (Städteverband oder Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz bpuk) in Aussicht, um die Diskussion der Thematik breiter anzustossen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Ergebnisse.....	I
Inhaltsverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Anhangverzeichnis	VI
Beilagenverzeichnis.....	VII
1 Problemstellung.....	1
2 Ausgangslage.....	1
2.1 Rolle der Verwaltung und Projektauftrag.....	1
3 Politikkonzept und Entwicklung gesetzlicher Grundlagen	1
4 Zielsetzung Projektarbeit.....	2
5 Interventionen.....	2
5.1 Vorbereitung Austauschitzungen	2
5.2 Vorgehensweise der Auswertung	2
6 Gewonnene Erkenntnisse und Auswertung.....	3
6.1 Rechtliche Dimension.....	3
6.1.1 Baurechtlich relevante Aspekte	3
6.1.2 Verhältnismässigkeit und BehiG	3
6.1.3 Anwendung im Hochbau	4
6.2 Vollzugsaufgabe Baubewilligungsverfahren.....	4
6.2.1 Policy-Modell	4
6.2.2 Kontext der Vollzugsaufgabe	4
6.3 Entscheidungsprozess Bauprojekt	5
6.3.1 Regelungsdichte und Interessenabwägung.....	5
6.3.2 Kommunikation und Bewilligungsprozess.....	6
6.4 Materielle Auslegung.....	7
6.4.1 Auswertung und Konsolidierung.....	7
6.4.2 Anwendung Verhältnismässigkeitsprinzip	7
7 Handlungsfelder und Outcomes	9
7.1 Beurteilungspraxis	9
7.2 Outcomes	9
Anhang	VIII
Anhang I: Departementsgliederung Stadt Zürich, Stand Januar 2018	VIII
Anhang II: Praxisbeispiele als Diskussionsgrundlage der Interventionen.....	IX
Anhang III: Vorbereitung Interventionen, Auszug Fragenkatalog	X
Anhang IV: Polity-Faktor: Stakeholder im Baubewilligungsprozess	XI
Anhang V: Policy-Faktor Verhaltensänderung	XII
Anhang VI: Politics-Faktoren bei Bauprojekten	XIII

Anhang VII: Kriterien Verhältnismässigkeit	XIV
Anhang VIII: Policy-Modell Hindernisfreies Bauen bei Bauprojekten.....	XV
Anhang IX: Beurteilungsprozess Hindernisfreies Bauen bei Bauprojekten	XVI
Anhang X: Prozess Mängelbereinigung Baubewilligungsverfahren AfB/UGZ.....	XVII
Literaturverzeichnis	XVIII
Rechtsquellenverzeichnis	XX
Selbständigkeitserklärung.....	XXI
Über die Autorin	XXII

Abkürzungsverzeichnis

AfB	Amt für Baubewilligungen Stadt Zürich
AfS	Amt für Städtebau Stadt Zürich
BKZ	Behindertenkonferenz Kanton Zürich
bpuk	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
DAV	Dienstabteilung Verkehr Stadt Zürich
DGA	Departementsgliederung und -aufgaben
ERZ	Entsorgung und Recycling Zürich
GSZ	Grün Stadt Zürich
HBD	Hochbaudepartement Stadt Zürich
GUD	Gesundheits- und Umweltdepartement Stadt Zürich
SRZ	Schutz und Rettung Zürich
STRB	Stadtratsbeschluss
STP	Stadtpolizei Zürich
TAZ	Tiefbauamt Stadt Zürich
UGZ	Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich
UNO	United Nations Organization

Anhangverzeichnis

Anhang I:	Departementsgliederung Stadt Zürich, Stand Januar 2018	VIII
Anhang II:	Praxisbeispiele als Diskussionsgrundlage der Interventionen	IX
Anhang III:	Vorbereitung Interventionen, Auszug Fragenkatalog.....	X
Anhang IV:	Polity-Faktor: Stakeholder im Baubewilligungsprozess.....	XI
Anhang V:	Policy-Faktor Verhaltensänderung	XII
Anhang VI:	Politics-Faktoren bei Bauprojekten	XIII
Anhang VII:	Kriterien Verhältnismässigkeit	XIV
Anhang VIII:	Policy-Modell Hindernisfreies Bauen bei Bauprojekten	XV
Anhang IX:	Beurteilungsprozess Hindernisfreies Bauen bei Bauprojekten.....	XVI
Anhang X:	Prozess Mängelbereinigung Baubewilligungsverfahren AfB/UGZ	XVII

Beilagenverzeichnis

Jeweils als separate Dokumente liegen bei

Beilage I: Protokoll Projektstart vom 21. Januar 2018

Beilage II: Protokoll Austauschsitzung Bern/Zürich vom 29. Mai 2018

Beilage III: Protokoll Konsolidierung Interventionen von September bis Oktober 2018

1 Problemstellung

Bei der Bewilligungspraxis von Bauten stellen sich bei einem grossen Anteil an Bauprojekten Fragen zum hindernisfreien Bauen.

Die rechtlichen Grundlagen finden sich in der Gesetzgebung des Bundes sowie in den kantonalen Bestimmungen. Auch auf kommunaler Ebene hat sich die Stadt Zürich mit dem Legislaturziel 2010-2014 (Förderung der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung) dieser Thematik angenommen. Die Anwendung der Rechtsbestimmungen unter Berücksichtigung des Ermessensspielraums stellt eine grosse Herausforderung dar, wenn man die Rechtsgleichheit als elementares Kriterium bei der Bewilligung von Bauprojekten ansieht. Insbesondere beim hindernisfreien Bauen sind oft Schwierigkeiten vorhanden, den Ermessensspielraum korrekt und in verhältnismässigem Masse anzuwenden.

2 Ausgangslage

2.1 Rolle der Verwaltung und Projektauftrag

Das hindernisfreie Bauen im Vollzug des Baubewilligungsverfahrens wird kontrovers diskutiert und in den verschiedenen Interessengruppen und bei den Beteiligten der Verwaltung unterschiedlich aufgefasst. Bauliche Massnahmen zum hindernisfreien Bauen sind teuer, womit ihnen bei der Planung von Bauvorhaben ein entsprechender Stellenwert zukommt. Wie auch in der Kurzfassung der Evaluation des Bundesgesetzes 10 Jahre nach Inkrafttreten vermerkt, gibt es „(...) keine etablierte und einheitliche Praxis der Baubewilligungsbehörden bezüglich der verlangten Ersatzmassnahmen (...)“, was „(...) teilweise auf fehlende Erfahrung der Bewilligungsbehörden zurückgeführt (...)“ wird (Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, 2015b, S. 14). Wichtig erscheint die Nutzung der Spielräume innerhalb des Kostenrahmens für eine verhältnismässige Auslegung (siehe Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW, 2015a, S. 99). Die Autonomie der zuständigen Verwaltung der Stadt Zürich bezüglich der Bewilligungsentscheide¹ gepaart mit deren Professionalität kann zwar zu guten Einzelfalllösungen führen, diese sind aber bislang nicht standardisiert erfolgt. Im kommunalen Baubewilligungsprozess der Stadt Zürich nimmt der Umwelt- und Gesundheitsschutz UGZ die Fachverantwortung wahr, während das Amt für Baubewilligungen AfB federführend das Baubewilligungsverfahren leitet (Legitimation durch Stadtratsbeschluss Departementsgliederung und –aufgaben, siehe Anhang I). Die Verfasserin initiierte im UGZ die Entwicklung von Auslegungsgrundlagen aufgrund des am 29.11.2017 erfolgten Auftrags durch die Amtsleiter des AfB und UGZ und stellte eine Projektgruppe auf.

3 Politikkonzept und Entwicklung gesetzlicher Grundlagen

Das Politikkonzept, welches der Rechtsetzung vorausging, gründet auf dem gesellschaftlichen Problem der fehlenden Integration der mobilitätseingeschränkten Personen oder Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft und in diesem Sinne der mangelhaften Anpassung der gebauten Umwelt. Bereits 1970 wurden in der Schweiz entsprechende Richtlinien in Kraft gesetzt, gültig für Bundesbauten. Ab 1975 wurde auf eine Norm (SN 521 500) verwiesen und ein Gesetz zur Wohn- und Eigentumsförderung (WEG) nahm die Belange ebenfalls auf. Im gleichen Jahr verpflichtete die UNO ihre Mitgliedstaaten zur Integration von Menschen mit Behinderungen (Deklaration Nr. 3447, 1975) (siehe Bertels, 2016, S. 80). Seit 2004 ist das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG) mit zugehöriger Verordnung (BehiV) in Kraft. Die Norm SIA 500:2009, Hindernisfreie Bauten, löste die vorherige SN 521 500 im Jahr 2009 ab. Gemäss einer Evaluation zum Gesetz durch die

¹ Grundsatz der Subsidiarität, wonach Gemeinden öffentliche Aufgaben selber wahrnehmen, wenn diese die Aufgaben ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton (vgl. Art. 97 Abs. 1 Verfassung Kanton Zürich)

Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW (2015b, S. 15) erzielte das BehiG eine sensibilisierende Wirkung und erleichterte die Durchsetzung bestehender Mindeststandards, auch wenn kantonale Vorschriften bereits vor BehiG bestanden. Dabei konstatierten die teilnehmenden Fachpersonen der Evaluation Verbesserungen insbesondere bei Gebäuden mit Publikumsverkehr, weniger bei Wohnbauten oder Arbeitsplätzen.

4 Zielsetzung Projektarbeit

Hauptzielsetzung der Projektarbeit ist das Aufstellen und Implementieren von Beurteilungsgrundlagen für Baugesuche hinsichtlich des Teilaspektes des hindernisfreien Bauens im Bewilligungsprozess von Bauprojekten. Die Projektgruppe im UGZ legte den Fokus auf die Klärung des Ermessensspielraums unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit für Massnahmen des hindernisfreien Bauens, um eine rechtsgleiche Anwendung der zu Grunde liegenden Gesetze und Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Das strategische Ziel ist die verbesserte Wirkung der Leistungen in Beratung und Vollzug eines Bauprojekts.

Die Projektarbeit dient mit den Interventionen als Initialprozess, welcher im Nachgang der Dokumentation der Ergebnisse in ein ordentliches Beurteilungsinstrument münden soll. Die gewonnen Erkenntnisse sollen zudem den Ausblick auf die Weiterentwicklung von Grundlagen für eine hindernisfreie Bauweise erlauben und sind somit nicht abschliessend zu sehen.

5 Interventionen

5.1 Vorbereitung Austauschsitungen

Die im UGZ konstituierte Projektgruppe, bestehend aus vier Architektinnen und einer Juristin, zeichnen sich durch langjährige Erfahrung in der Projektleitung zur Bewilligung von Bauprojekten aus. In der Anfangsphase erfolgte durch die Projektgruppe UGZ eine Fallanalyse zu aktuellen und vergangenen Bauprojekten (siehe Anhang I und Beilage I) zur Vorbereitung der Interventionen, welche als halbstrukturierte Austauschsitungen von Mai bis August 2018 stattfanden. Die Aufstellung von spezifischen Fragen (siehe Anhang III und Protokoll mit der Stadt Bern in Beilage II) diente der Diskussion mit den kommunalen Bewilligungsinstanzen von Bern, Winterthur, Basel sowie der Schweizerischen Fachstelle Hindernisfreie Architektur und dem Amt für Baubewilligungen der Stadt Zürich AfB. Die Ergebnisse sind in Protokollen festgehalten. Die Sitzungen wurden durch einen externen Baujuristen begleitet und ebenfalls dokumentiert. Im Rahmen des Workshops mit dem AfB erfolgte anhand derselben Fragestellungen auch die prozedurale Optimierung insbesondere bei nicht erfüllten Auflagen.

Zur Vorbereitung der Austauschsitungen setzte die Projektleiterin folgende Schwerpunkte:

- Welche Aspekte sind massgebend bei der Beurteilung des hindernisfreien Bauens in Baugesuchen für Neubau und Umbau (Beispiele)
- Wie kann der Ermessensspielraum ausgelegt werden, um den Kriterien der Machbarkeit, Nutzbarkeit für behinderte Menschen und Kostenrelevanz Rechnung zu tragen
- Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit von Massnahmen
- Besonderheiten verschiedener Nutzungskategorien: Öffentlich zugängliche Gebäude
- Kommunikation und Information für Bauprojekte bei hindernisfreiem Bauen

Die erzielten materiellen Resultate wurden in einer internen Dokumentation nach Abschluss der Interventionen durch die Projektleiterin festgehalten (Protokoll Konsolidierung Interventionen, Beilage III).

5.2 Vorgehensweise der Auswertung

Die Projektgruppe behandelte neben den materiellen Auslegungen auch die prozedurale Vorgehensweise, wie Beurteilungen von Bauprojekten zukünftig erfolgen sollen. Dazu sind nicht nur fachliche sondern auch Aspekte der Information und Kommunikation wichtig. Zur Vorbe-

reitung wurden die möglichen Verhaltensänderungen der Akteure im Baubewilligungsverfahren und Konfliktszenarien analysiert (siehe Anhang IV, Anhang V und Anhang VI). Diese Instrumente wurden nicht in den Austauschsitzen abgeben, dienten aber auch der Konsolidierung und Auswahl der Handlungsfelder. Die Auswertung erfolgte durch eine empirisch abgestützte Auslegung aufgrund der Austauschsitzen vor dem Hintergrund der rechtlichen Dimension und bautechnischer Überlegungen. Zusätzlich erfolgte der Abgleich mit der Dokumentation des extern beigezogenen Juristen.

Für eine rechtsgleiche Anwendung und Auslegung der Rechtsnormen bei der Beurteilung des hindernisfreien Bauens wurden Typologien aus den Fragestellungen abgeleitet, die sich auf der Fallanalyse der Interventionen abstützen. Dabei wurde kein Anspruch auf Vollständigkeit aller möglichen Fälle erhoben. Die Ausarbeitung der Typologien erfolgte durch Abstraktion der individuell-konkreten Fallbeispiele, um möglichst viele Praxisfälle abzudecken und eine Standardisierung zu ermöglichen. Die Projektleiterin hat der objektiven Formulierung der Entscheide bei der Auswertung der Fragen und Antworten entsprechendes Gewicht beigegeben. Die Entscheidungsfindung erfolgt mehrstufig, indem zunächst der Geltungsbereich des Gesetzes geprüft wird und dann anhand von Kriterien die Beurteilung der Verhältnismässigkeit einer Massnahme erfolgt. Da diese Kriterien nicht vollständig objektivierbar sind, können keine eindeutigen Entscheidungen gefällt werden, sondern nur Annäherungen im Sinne einer standardisierten Einzelfallprüfung. Die Kriterien basieren auf langjähriger Bundesgerichtspraxis und wurden mit den zu stellenden Kernfragen und daraus abgeleiteten Fragen zur Prüfung des Einzelfalls versehen, um eine praxisgerechte Auslegung zu erhalten. Die Prüfung erfolgt somit vom Groben ins Detail (siehe Anhang VII bzw. Beilage III).

6 Gewonnene Erkenntnisse und Auswertung

6.1 Rechtliche Dimension

6.1.1 Baurechtlich relevante Aspekte

Grundsätzlich sind die Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes BehiG nur im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens zu berücksichtigen (vgl. Art. 3 lit. a, c und d BehiG). Nicht baubewilligungspflichtige Vorhaben (wobei die Bewilligungspflicht kantonal geregelt ist) lösen keine Massnahmen aus. Im Kanton Zürich gilt hier für Bauten, die der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (bspw. Spitäler, Verwaltungsgebäude, Schulen) die Anpassungspflicht, auch wenn kein baubewilligungspflichtiges Bauvorhaben geplant ist (vgl. § 239 d PBG). Neubauvorhaben haben den Vorgaben der Behindertengleichstellung grundsätzlich vollumfänglich zu entsprechen; im Zusammenhang mit Umbauten jedoch nur, wenn die Massnahmen insgesamt verhältnismässig sind (vgl. Protokoll Beilage III). Die Anwendung des Geltungsbereichs des BehiG wird kantonal unterschiedlich gehandhabt, wie auch zu den Bedingungen der Bewilligungspflicht von Bauten unterschiedliche Praxen existieren. So bleiben beispielsweise einige Kantone hinter dem Geltungsbereich des BehiG zurück, indem diejenigen Umbauten mit einer geringen „Wesentlichkeit“ baulicher Massnahmen aus dem Anwendungsbereich der kantonalen Vorschriften ausgenommen werden (wie bspw. im Baugesetz des Kantons Bern). Das BehiG kennt jedoch keine Beschränkung auf die Wesentlichkeit sondern nur auf sachlich zusammenhängende Bereiche und auf die Verhältnismässigkeit (vgl. Schefer & Hess-Klein, 2014, S. 68). Eine derartige Beschränkung wäre zudem nicht verfassungskonform gemäss Art. 8 Abs. 2 BV. Auch kann kantonales Recht nur weitergehende Bestimmungen enthalten (wie von Fritzsche, 2018, S. 2, angemerkt).

6.1.2 Verhältnismässigkeit und BehiG

Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen beabsichtigte der Bund die Integration von Menschen, indem er die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechend anpasst und Beeinträchtigungen des täglichen Lebens beseitigt bzw. reduziert oder ausgleicht und insofern Verbesserungen schafft.

Die Begriffe wurden dabei so formuliert, dass möglichst viele Menschen vom Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes profitieren können, also auch jene, die alters-, unfall- oder krankheitsbedingt einen Teil ihrer Fähigkeiten verloren haben (vgl. BBL 2001, S. 1773 zu Ziffer 4.2 und S. 1779 zu Ziffer 2) (siehe auch Protokoll Beilage III). Somit sind unterschiedlichste bauliche Massnahmen für Rollstuhlfahrende, Sehbehinderte und Gehbehinderte umzusetzen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt sowohl für Umbauten als auch Neubauten, wobei bei Neubauten ein wesentlich grösserer Spielraum zur Erfüllbarkeit der gesetzlichen Bestimmungen vorhanden ist.

6.1.3 Anwendung im Hochbau

Die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips bei Bauten ist ein zentraler Punkt bei der Beurteilung von Massnahmen zur Erfüllung der Anforderungen hindernisfreier Bauweise. Das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) von staatlichem Handeln ermöglicht die Abweichung von starren Vorgaben, um unzumutbare Härten abzuwenden (vgl. Lanter, 2016, S. 251). Im Zusammenhang mit dem BehiG liegt dies dann vor, wenn die Kosten für BehiG Massnahmen in einem Missverhältnis zum Nutzen stehen. Wie wichtig das Verhältnismässigkeitsprinzip insgesamt ist, zeigt auch, dass der Gesetzgeber zwei eigene Bestimmungen dazu erlassen hat (Art. 11 und Art. 12 BehiG).

Die kantonale Gesetzgebung Zürich übernahm entsprechende Regelungen (§ 239 c Abs. 3 PBG). Schliesslich soll auch die Abweichung von der geltenden Bauvorschrift im Einzelfall nach Interessenabwägung möglich sein, um den im Einzelfall vorliegenden besonderen Verhältnissen Rechnung zu tragen (vgl. Lanter, 2016, S. 253). Die Bewilligungen von Bauprojekten erfolgen durch individuell-konkrete Einzelfallbeurteilungen. Im Entscheidungsprozess kommen die Bestimmungen des BehiG und der kantonalen Erlasse konkret zur Anwendung. Die Anwendung des BehiG erfolgt in jedem Fall, sei es direkt oder durch kantonale Bestimmungen, wobei letztere nicht hinter dem BehiG (und somit dem in Art. 8 Abs. 2 BV gewährleistete Minimum) zurückbleiben dürfen (vgl. Schefer & Hess-Klein, 2014, S. 42-43) bzw. den Geltungsbereich nicht enger fassen dürfen als das BehiG (vgl. Schefer & Hess-Klein, 2016, S. 262).

6.2 Vollzugsaufgabe Baubewilligungsverfahren

6.2.1 Policy-Modell

Für die methodische Einbettung des Vollzugs hindernisfreien Bauens im Baubewilligungsprozess eignet sich das Policy-Modell von Schenkel et al. (2009, S. 12) und wurde auf die Thematik des Baubewilligungsverfahrens angepasst (siehe Anhang VIII).

6.2.2 Kontext der Vollzugsaufgabe

Die Vollzugsaufgaben im Baubewilligungsprozess der Stadt Zürich stehen im Kontext der gegebenen äusseren Bedingungen. Die föderale Stufe der untersten staatlichen Ebene, auf welcher Baubewilligungen erfolgen, ermöglicht einen nahen Bezug zu den Stakeholdern. Die Vertreter der Bewilligungsbehörde nehmen dadurch die Rolle der Street Level Bureaucrats ein (vgl. Theorie von Lipsky, 2010, zit. n. Sager et al., 2017, S.126)) und setzen einen eigenen Ermessensspielraum als Massstab an. Die Departementsgliederung in der Stadt Zürich stellt für die Aufgabe eine spezielle Kontextbedingung dar (im Baubewilligungsverfahren involvierte Behörden in der Stadt Zürich siehe Anhang I). Die materielle Auslegung des Bundesgesetzes und der kantonalen Erlasse auf kommunaler Ebene muss durch verschiedene Verantwortliche der involvierten zuständigen Departemente (Hochbaudepartement HBD und Gesundheits- und Umweltschutzdepartement GUD) und durch die Entscheidungsinstanz (Bausektion des Stadtrats) mitgetragen werden. Dies kann zu einem strukturellen Vollzugsdefizit aufgrund der geteilten Kompetenz führen (vgl. Sager et al., 2017, S. 122). In den betrachteten Städten hingegen entspricht die Entscheidungsinstanz auch der bewilligenden Stelle.

Im Baubewilligungsverfahren der Stadt Zürich erfolgt die Interessenabwägung aller schützenswerten Interessen. Die Beurteilung von Bauprojekten soll sachlich-technische Aspekte ohne

Berücksichtigung politischer Belange berücksichtigen (im Sinne des technokratischen Modells gemäss Habermas 1976²). Die Bausektion der Stadt Zürich als politisches Gremium befindet über die von den Vernehmlassungsinstanzen formulierten und schliesslich durch das AfB eingereichten Anträge und spricht den Bauentscheid. An dieser Stelle kann die Bausektion jedoch die Beurteilung der Vernehmlassungsstelle ändern, wobei machtrationale Überlegungen (das dezisionistische Modell nach Habermas) eine Rolle spielen (vgl. Schenkel et al., 2009, S. 17).

Ebenso wie für die Planung und Umsetzung von eigenen Bauvorhaben eine hohe Professionalisierung für die Realisierbarkeit von Projekten förderlich ist, gilt dies auch für die Beurteilung der Gesetzeskonformität eines Projektes und das Anordnen von Massnahmen. Professionalisierung bedeutet nicht nur das Vorhandensein von Fachwissen, sondern dessen strukturierte Anwendung in einem standardisierten Prozess. Eine rechtsgleiche Anwendung von Vorschriften wird dadurch unterstützt. In Schenkel et. al., 2009, S. 18, führen die Autoren aus, dass der Einbezug externer Experten vor allem in jenen Bereichen Sinn macht, in welchen die Verwaltung nicht über das notwendige Wissen verfügt. Die fachkompetenten Architektinnen und Architekten der Bewilligungsbehörde UGZ der Stadt Zürich können die Anforderungen an eine professionelle Beurteilung der Sachgeschäfte erfüllen. Bei fehlenden Detailkenntnissen (z. B. was die Ergonomie eines Rollstuhlbenutzenden betrifft) wird jeweils auf die kantonale Beratungsstelle Behindertenkonferenz des Kantons Zürich BKZ als externe Experten zurückgegriffen. Die BKZ fungiert auch als Beraterin für Bauherrschaften und Planer und arbeitet mit klageberechtigten Organisationen (siehe Anhang 1 BehiV) zusammen. In anderen Städten erfüllt die Fach- oder Beratungsstelle zum hindernisfreien Bauen auch direkt oder indirekt die Funktion der Vernehmlassungsstelle. Hier wird der Bericht bzw. die Stellungnahme der Fachstelle in den Bauentscheid oder die Baubewilligung aufgenommen (z. B. Stadt Bern).

Hindernisfreies Bauen steht im Kontext der städtebaulichen Faktoren. Die verdichtete Bauweise in urbanen Räumen grenzt den Spielraum für eine Auslegung ein, da mehrere Anforderungen aus Denkmalschutz, Feuerpolizei, energetischer Optimierung sowie Wohnraumknappheit zu einer hindernisfreien Bauweise widersprüchlich sind und eher Interessenkonflikte entstehen. Dies wird zukünftig aufgrund der Wachstumsszenarien (gemäss Hochbaudepartement, Amt für Städtebau, 2017, S. 16) für die Stadt Zürich an Bedeutung gewinnen. Die Abwägung der Verhältnismässigkeit der verlangten Massnahmen steht im Kontext zu deren wirtschaftlichen Aufwand. Entsprechend sind die relevanten Baukosten ein wichtiges Kriterium. Schliesslich stellen bestehende Gebäude immer auch eine Referenz dar, womit die gebaute Umwelt als prägendes Element bei Neubeurteilungen wahrgenommen wird.

6.3 Entscheidungsprozess Bauprojekt

6.3.1 Regelungsdichte und Interessenabwägung

Ein gewichtiger Faktor für den Entscheidungsprozess ist neben den Akteuren im Baubewilligungsverfahren (vgl. Anhang IV) der gesetzliche Rahmen, auf welchem die Beurteilung gründet. Bevor die Verhältnismässigkeit einer Massnahme unter Berücksichtigung aller Interessen geprüft wird, muss das Bauvorhaben überhaupt vom Geltungsbereich des Behindertengleichstellungsgesetzes erfasst sein. Da dies in den Kantonen unterschiedlich ausgelegt wird (siehe Kapitel 6.1.1), wurden hier Unterschiede der Beurteilung offenbar. Betroffen sind davon beispielsweise Bauvorhaben mit Wohnungen. Die Regelungsgrösse der Anzahl Wohneinheiten, welche gemäss kantonalen Erlassen als Untergrenze für Anforderungen hindernisfreier Massnahmen gilt, ist gegenüber den Vorgaben des Bundesgesetzes in allen drei betrachteten Kantonen verschärft, in Basel-Stadt werden sogar sämtliche Wohnhäuser (ausser Einfamilienhäuser) davon erfasst (vgl. Schefer & Hess-Klein, 2014, S. 54-55). Bern hat hier mit drei Wohnungen eine mildere Auslegung als Basel, ist aber strenger als der Kanton Zürich mit 5-8 Wohnungen (nur im Neubau) bzw. 9 Wohnungen analog Bundesgesetz. Zum Vergleich: In Deutschland

² vgl. Verhältnis von Politik und Verwaltung gemäss Sager, F. Präsentation MPA Modul 1. Institutionelle Erklärungen von Policy-Handeln, 23. Februar 2018, Folien 18-20

müssen gemäss Musterbauordnung bei Gebäuden ab 3 Wohneinheiten die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei sein (vgl. Everding, D. et al., 2015, S. 73). In keiner der in den Interventionen betrachteten Städte bleiben die kantonalen Regelungen für Wohnbauten hinter dem Bundesgesetz zurück. Weiter beschränkt sich das BehiG auf Regelungen bis zur Wohnungstür und überlässt die Massnahmen im Wohnungsinnen dem kantonalen Recht.

Unterschiede weisen die kantonalen Bestimmungen auch bei öffentlich zugänglichen Gebäuden auf. Das Ergebnis der Interventionen zeigt dies ebenfalls. Bern verlangt die Zugänglichkeit der öffentlichen Bereiche, wenn bei Bauten ein grosser Nutzerkreis und grosses öffentliches Interesse vorliegen (dies dann auch mit erheblichem Aufwand wie der Umbau des Bundeshauses zeigt). Die Benutzbarkeit des Gebäudeinneren über die Zugänglichkeit hinaus gilt in Bern nur für Bauten bestimmter Nutzung (Sport, Spiel, Erholung) (vgl. Schefer & Hess-Klein, 2014, S. 72). Bern bleibt insofern hinter dem Bundesrecht zurück. Dennoch wurde in den Gesprächen wiederholt auf die Benutzbarkeit der WC-Anlagen als wichtiges Element hingewiesen. Dies zeigt, dass die Anwendung und Auslegung trotz der kantonal unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen ein wesentlicher Faktor ist, und eben nicht deren Wortlaut. Die Gespräche zeigen auch, dass die Interessenabwägung bei allen befragten Städten im ähnlichen Umfang erfolgt, und somit Unterschiede der Bestimmungen wieder ausgeglichen werden.

Die Interessenabwägung zwischen den divergierenden Interessen eines Bauprojektes bildet einen wichtigen Politics-Faktor. Nirgends wird besser das Dilemma zwischen beispielsweise Anliegen des Denkmalschutzes und den Interessen der Hindernisfreiheit sichtbar. Da die Interessen aus juristischer Sicht gleichwertig zu gewichten sind (Expertenmeinung des extern beigezogenen Juristen sowie der Juristin des UGZ), ist eine klare Entscheidung oft schwierig, denn die anwendbaren Kriterien können nicht allein durch Baukosten angesetzt werden (wie es bei wirtschaftlichen Interessen der Fall ist). Auch wenn die wirtschaftliche Zumutbarkeit im Sinne von Art. 12 Abs. 1 BehiG gegeben ist, kann eine Anordnung der baulichen Massnahmen aus Gründen des Denkmalschutzes unverhältnismässig sein. Der Sachverhalt des Heimatschutzes allein ist aber dennoch kein über den anderen Interessen stehendes Kriterium.

6.3.2 Kommunikation und Bewilligungsprozess

Planende und Bauherrschaften als gesuchstellende Akteure sind Empfänger der Informationen während des Bewilligungsprozesses und sollen die Auflagen aus dem Bauentscheid im Bauprojekt umsetzen. Der Verständigung zwischen Bewilligungsbehörde und Gesuchsteller kommt somit eine erhebliche Bedeutung zu. Auch die Kommunikation innerhalb und zwischen den Verwaltungseinheiten wirkt sich auf die Umsetzungsqualität aus. Berufen sich beispielsweise die Vollzugsinstanzen nicht auf dieselben Grundlagen und wenden nicht dasselbe Beurteilungsschema an, führt dies zu Verwirrung bei den Adressaten der Bewilligung über die tatsächlich notwendigen Massnahmen. Darunter leidet auch die Glaubwürdigkeit der Verwaltung. Eine klare Auslegung gibt auf Politics-Ebene Sicherheit, wie Bauprojekte zukünftig beurteilt werden.

Im Rahmen der Interventionen sind behördenintern mangelhafte oder fehlende Prozessschritte bei der Bewilligung von Bauprojekten sichtbar geworden. Die betroffenen Teilprozesse wurden bereits optimiert (gemäss Beurteilungsprozess Anhang IX). Das Vorgehen wurde bei nicht erfüllten bzw. umgesetzten Auflagen (bspw. bei Schwellen Terrassenausgänge) angepasst (siehe Anhang X). Die gesamte prozedurale Umsetzung würde den Rahmen dieser Projektarbeit sprengen, weswegen nach Abschluss der Arbeit weitere Prozessanpassungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Baubewilligungen erfolgen sollen.

Die Verhaltensänderung ist für den Umsetzungserfolg des hindernisfreie Bauens wesentlich (siehe Tabelle Anhang V). Sie ist ein Indiz für das Ausmass der Akzeptanz zur Umsetzung des hindernisfreien Bauens. Die Akzeptanz wird stark durch eine zielgerichtete Kommunikation beeinflusst. Schliesslich nützt es wenig, wenn auf Polity-Ebene optimale Grundlagen geschaffen werden, aber nachfolgend werden die Ziele des Politikkonzeptes vereitelt. Werden angeordnete Baumassnahmen nicht oder unzureichend umgesetzt, stellt dies eine veränderte Ausgangslage zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit (selbst im Neubau) dar. Die Herstellung

des rechtmässigen Zustands kann oft nur erschwert eingefordert werden. Dennoch wurden in den Gesprächen die Möglichkeiten bei nicht umgesetzten baulichen Massnahmen diskutiert. Bern hat in der Vergangenheit schon Bussen ausgesprochen, Winterthur und Zürich verhängen ein Baustopp, auch über Strafanträge wurde diskutiert. In Basel sind kaum Widerhandlungen bekannt, da mit provisorischer Freigabe Nachforderungen verlangt werden.

6.4 Materielle Auslegung

6.4.1 Auswertung und Konsolidierung

Die Auswertung der Gespräche zeigte teilweise Unterschiede und in weiten Teilen Gemeinsamkeiten bei der Beurteilung auf. Im Protokoll der Auswertung und konsolidierten Betrachtung (Tabelle 1 Auswertung Fragen in Beilage III) werden die einzelnen Aussagen der Gesprächspartner gegenübergestellt. Nachfolgend werden einige der materiellen Ergebnisse und Diskussionsinhalte zum Verhältnismässigkeitsprinzip genannt, für die Gesamtübersicht sei jedoch auf das vorgenannte Protokoll verwiesen.

In Fragestellung A1 ist die Konzeptänderung einer architektonischen Planung thematisiert. Bei allen Gesprächsteilnehmern werden die von den Planenden vorgelegten Konzepte akzeptiert und notwendige Massnahmen für eine hindernisfreie Zugänglichkeit nach Massgabe der Baukosten verlangt. Einzig Bern setzt die Baukosten nicht an, da der Zugang auch unabhängig davon gewährleistet sein soll. In Winterthur kann die Optimierung „schlechter“ Grundrisse verlangt werden oder eine stärkere Gewichtung bei öffentlich bedeutsamer Nutzung. Weitgehend einig ist man sich auch bei den Massnahmen bei reiner Aussensanierung (Fragestellung A2), wo i.d.R. keine inneren Anpassungen verlangt werden. Ausnahmen sind aber bei öffentlichen Gebäuden wie Schulen auszumachen.

Durch die Auswertung konnten einige Präzisierungen und auch Praxisänderungen für die Stadt Zürich ausgearbeitet werden. Ein wichtiges Beispiel stellen die Massnahmen bei neubauartigen Umbauten von Wohnungsbauten dar (Dachgeschossausbau, Fragestellung B1). Hier sind sich die Vertreter der Städte und Fachstellen uneinig, inwieweit Massnahmen verlangt werden sollen. Die Voten reichten von Verzicht auf Umsetzung über Besuchstauglichkeit bis hin zu vollständigem BehiG- und SIA-konformen Ausbau. Die Konsolidierung durch die Projektgruppe erfasst im Ergebnis eine differenzierte Auslegung, die auch kritische Punkte vereinigt.

6.4.2 Anwendung Verhältnismässigkeitsprinzip

Wird ein Bauvorhaben vom Geltungsbereich des BehiG erfasst, stellt sich die Frage, ob es gesetzeskonform geplant wurde. Ist dies nicht vollumfänglich der Fall, erfolgt die Anordnung von Massnahmen unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit, im Umbau wie auch im Neubau (bei letzterem allerdings wesentlich schwächer, d.h. grundsätzlich sind die Massnahmen umzusetzen). Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist nach der Frage nach dem Geltungsbereich des BehiG der zweite zentrale Punkt bei der Beurteilung. Es wurde im Gesetz selbst aufgenommen (in Art. 11 und 12 BehiG) und gilt präzisierend zum bundesverfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV). Die kantonale Gesetzgebung in Zürich (§ 239 c Abs. 3 PBG) verweist diesbezüglich auf das BehiG.

Als Ergebnis der Konsolidierung aus den Interventionen soll die Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips basierend auf langjähriger Bundesgerichtspraxis in mehreren Stufen erfolgen (siehe Anhang VII). Zunächst wird die Tauglichkeit einer Massnahme geprüft, dann soll das mildeste Mittel zur Zielerreichung herangezogen werden und schliesslich ist eine Interessenabwägung aller im Bauvorhaben vorhandener Interessen vorzunehmen. Dieses Beurteilungsschema wurde für die Bewertung der Typologien aufgearbeitet und mit spezifischen Fragen angereichert mit dem Ziel, eine Einzelfallbeurteilung zu erhalten (siehe Tabelle 3 Typologien und Beurteilung Beilage III). So können anhand der Typologien standardisierte Fallkonnstellationen geprüft und die Lösungsmöglichkeiten eingegrenzt werden.

Die Auslegung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist eine Gratwanderung zwischen der Berücksichtigung von Interessen von Menschen mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen und

der Planungsfreiheit der Gesuchsteller. Die Beurteilung, wann eine Beschränkung der Planungsfreiheit rechtmässig und auch legitim ist, muss unter Abwägung der unterschiedlichsten Interessen und der bautechnischen Machbarkeit erfolgen. Einzelfallprüfungen entsprechen zwar einer individuell-konkreten Anwendung gesetzlicher Grundlagen, müssen aber auch die Rechtsgleichheit beachten. So soll gemäss Müller (2001), S. 232, nicht nur die richtige Rechtsnorm auf einen Fall richtig angewandt werden, sondern auch die Eigenheiten der Situation berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber verzichtet durch die unbestimmte Formulierung in der Rechtsnorm auf eine präzise Steuerung, um Einzelfallgerechtigkeit zu erlauben. Daher ist die Auslegung anhand von Falltypologien sinnvoll, obwohl auch hier noch genügend Spielraum für eine unterschiedliche Auslegung bleibt.

Die Auslegung im Entscheidungsprozess wird exemplarisch anhand der Typologie B1 (vgl. Tabelle 3 Typologien und Beurteilung Beilage III) erläutert:

Hier steht in Frage, ob in einem Dachgeschoss, welches neubauartig ausgebaut werden soll, Massnahmen zur Beseitigung bzw. Reduzierung von Benachteiligungen verlangt werden können, wenn die Vertikalerschliessung zur betreffenden Wohnung mehrere Hindernisse für Rollstuhlfahrende aufweist. Bei einem Wohngebäude mit Zugang zu den oberen Geschossen über Treppenläufe, wo zudem das erste Wohngeschoss im Hochparterre liegt, wird von den Bauherrschaften oft die Argumentation der Nicht-Zugänglichkeit angeführt, mit dem Ziel, keinerlei Massnahmen des hindernisfreien Bauens umsetzen zu müssen. Daraus liesse sich ableiten, dass eine hindernisfreie Ausgestaltung der Nutzflächen (das Wohnungsinnere) ebenfalls keinen Sinn ergibt, also jegliche Massnahmen nicht tauglich seien. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass bei einem neubauartigen Umbau des Dachgeschosses (wie es oft als Dachausbau oder Aufstockung vorkommt) der Eingriff in die Baustruktur erheblich ist und eine grosse Gestaltungsfreiheit ermöglicht. Die Massnahmen sind somit bautechnisch umsetzbar und erlauben bauliche Lösungsoptionen. Die Planung der neuen Bauteile und Räume solle demzufolge in der Weise erfolgen, dass eine spätere Nutzung für Menschen mit Behinderungen nicht verunmöglicht werde. So können auch mit dem mildesten Mittel Anpassungen verlangt werden, um möglichst weitreichende Optimierungen mit Berücksichtigung der Baukosten zu erreichen. Inwieweit Änderungen am geplanten Bauvorhaben verlangt werden können, wird von den befragten Städten und Interessengruppen unterschiedlich ausgelegt. Winterthur verlangt bei „schlechten“ Grundrissen eine Optimierung, aber nicht generell eine Konzeptänderung. Basel und Bern akzeptieren eher die vorgelegten Konzepte, die Schweizer Fachstelle Hindernisfreie Architektur erwartet ebenfalls keine Konzeptänderung. Einig sind sich die Interviewpartner, dass geringfügige Anpassungen ohne Konzeptänderung, wie etwa Anpassung der Türbreiten und die Minimalanforderungen für besuchstaugliche Wohnungen auch im Fall der nicht vorhandenen Erschliessung Sinn ergeben. Dennoch wird dies in der gängigen Praxis nicht verlangt. Unter einer Konzeptänderung wird in der Projektgruppe die Änderung der ursprünglichen Planung verstanden, wobei die Nutzung nicht mehr im geplanten Umfang möglich ist (z. B. Reduktion der Angebotsfläche einer Dienstleistung (Fitnessstudio), einer Gastronomiefläche oder Änderung der Wohnungstypologie (weniger Kleinwohnungen)).

Betrachtet man nur die Rollstuhlgerichtigkeit, wie sie die kantonale Gesetzgebung (vgl. ABl 2001, S. 1164) und die SIA-Norm fokussiert, könnte eine vereinfachte Auslegung auch lauten: Keine Zugänglichkeit für Rollstuhlfahrende - keine Massnahmen. Im Sinne der Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen wie auch im Sinne der Altersgerechtigkeit, die vom BehiG auch erfasst wird, sowie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips ist aber eine weit differenziertere Betrachtung sowie eine Einzelfallbeurteilung erforderlich, die eine generelle Pauschallösung gerade verhindern soll. Eine Reduktion der Fragestellung auf die Nutzbarkeit durch Rollstuhlfahrende ist nicht gesetzmässig und auch gesellschaftlich nicht gerechtfertigt. So ist eine wesentlich breitere Auslegung erforderlich. Auch in Deutschland wird dem selbständigen Wohnen im Alter und bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen ein hoher Stellenwert zugeschrieben (vgl. Everding, D. et al., 2015, S. 25)).

7 Handlungsfelder und Outcomes

7.1 Beurteilungspraxis

Die Konsolidierung der Ergebnisse durch die Projektgruppe hat wichtige Handlungsfelder mit Praxisanpassungen offenbart (vgl. Kapitel 3 Fazit und Ausblick Beilage III).

Die bestehende Praxis soll differenzierter ausgelegt und angepasst werden, um nach Massgabe der Verhältnismässigkeit das mildeste Mittel zur Zielerreichung anzuwenden. Weiter sollen die Beurteilenden auf Nutzungsarten mit grossem öffentlichem Interesse (bspw. Schulen) ein stärkeres Gewicht legen. Praxisänderungen, die direkt erfolgen können, wie etwa den Dachgeschossausbau nicht vollumfänglich konform zu verlangen, werden sofort umgesetzt. Welchen Umfang Massnahmen jedoch haben sollen, ist auch politisch relevant, weswegen der Stadtrat als politische Instanz begrüsst werden soll. Der politische Diskurs kann die Möglichkeit der Klärung und Optimierung der unklaren gesetzlichen Auslegung bieten.

Später ist eine Information anderer Organe (Städteverband oder Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz bpuk) möglich, um die Diskussion der Thematik breiter anzustossen.

7.2 Outcomes

Die rechtsgleiche Beurteilung von Bauprojekten ist einer der Outcomes, die als Ergebnis des Policy-Modells (siehe Anhang VIII) wesentlich sind, um eine erfolgreiche Umsetzung des in Kapitel 3 umschriebenen Politikkonzeptes zu erreichen. Mit den vorliegenden Ergebnissen der standardisierten Beurteilung kann die Rechtsgleichheit für Bauprojekte verbessert werden. Dennoch kristallisierte sich als weiteres Ergebnis der Interventionen heraus, dass die Reglungsdichte auf Bundesebene für einen schweizweit einheitlicheren Vollzug optimiert werden könnte, da die Kantone Vorgaben individuell auslegen, welche teilweise hinter dem BehiG zurückstehen. Die SIA-Norm weist Lücken und Unklarheiten auf und ist zudem nicht in allen kantonalen Erlassen referenziert. Das vorliegende Ergebnis soll Anstoss geben für die Novellierung der SIA-Norm; anlässlich der Austauschsitzung mit der Schweizerischen Fachstelle Hindernisfreie Architektur wurde dies bereits thematisiert.

Der zweite wesentliche Outcome ist die Akzeptanz und Umsetzbarkeit bei Bauprojekten. Dafür kann -nicht zuletzt für die stadteigenen Bauten- intern eine Schulung der mit Beratung und Umsetzung betrauten Stellen bessere Grundlagen schaffen. Als Beispiel sei die Türschwellenproblematik genannt. Die Akzeptanz für die Massnahme schwellenloser Terrassentüren ist bei Bauherrschaften eher gering, da der Mehrnutzen nicht erkennbar ist. Immer wieder wird hinterfragt, warum nun alle Wohnungen einer Wohnüberbauung diese aufwendig zu erfüllende Anforderung einhalten müssen; zumal dadurch die Planungsfreiheit eingeschränkt wird. Oft wird dann eine mangelhafte Ausführung mit einer zu hohen Schwelle in Kauf genommen, sei es bewusst oder unbewusst.

Die Akzeptanz ist umso besser, je mehr eine eindeutige Auslegung der beurteilenden Instanz für den Empfänger erkennbar ist, also keine Ungleichbehandlung vermutet wird. Die Umsetzbarkeit im konkreten Bauprojekt ist abhängig von der technischen Machbarkeit und der Möglichkeit, die Anforderungen mit anderen notwendigen Massnahmen z. B. aufgrund des Brandschutzes zu verknüpfen, somit der Integration mehrerer Anforderungen. Damit steigt die Akzeptanz für die Massnahme zum hindernisfreien Bauen und steht nicht als unbegründete Verwaltungsausübung da. Änderungen der Planungskonzepte oder Kostenerhöhungen aufgrund von zusätzlichen Massnahmen stellen die grössten Hürden für die Umsetzung dar.

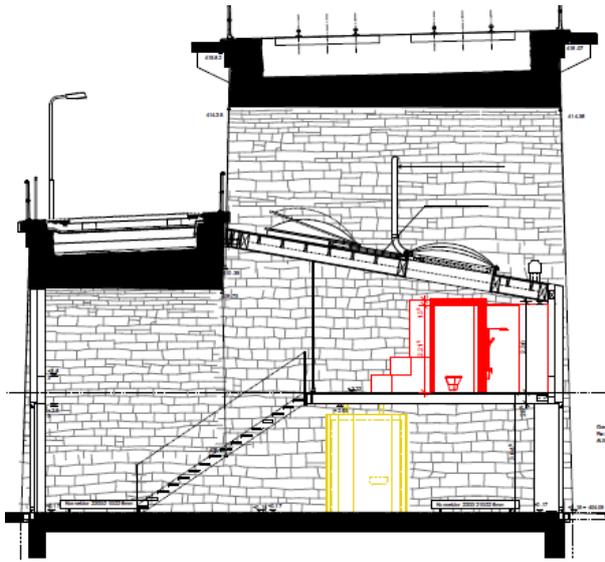
Die Umsetzbarkeit ist auch für die Vollziehbarkeit der gesetzlichen Anforderungen massgebend. Es erleichtert den Vollzug erheblich, wenn die mögliche Umsetzbarkeit aufgezeigt werden kann. Schliesslich sind Hintergrundinformationen der Umsetzbarkeit und eine gute Kommunikation sowohl zu materiellen Aspekten als auch zum Bewilligungsprozess wertvoll. Differenzierte Informationsqualität und gute Kommunikation sind folglich die nächsten Herausforderungen nach Abschluss dieser Projektarbeit.

Anhang

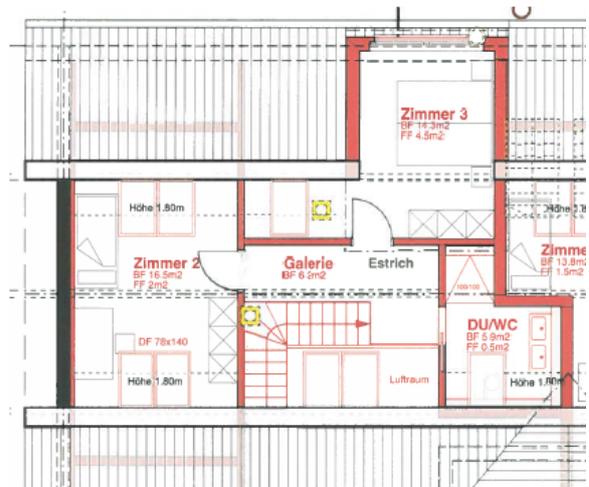
Anhang I: Departementsgliederung Stadt Zürich, Stand Januar 2018
 involvierte Ämter im Baubewilligungsverfahren (eigene Darstellung)

Departement	Amt	Kürzel	Rolle	Rechtsgrundlage STRB DGA
Sicherheitsdepartement	Stadtpolizei	STP	Verwaltungspolizei, Patenterteilung Gastronomie, Veranstaltungen, Vereinslokale	Art. 24, lit. f
	Schutz und Rettung	SRZ	Vernehmlassungsstelle feuerpolizeiliche Fragestellungen	Art. 25, lit. d
	Dienstabteilung für Verkehr	DAV	Vernehmlassungsstelle bei Verkehrsprojekten	Art. 26, lit. b
Gesundheits- und Umweltdepartement	Umwelt- und Gesundheitsschutz	UGZ	Vernehmlassungsstelle umweltrelevante Fragestellungen Gesundheitsschutzthemen und Behindertengleichstellung, Ausführungskontrollen	Art. 37, lit. e,f,l,n-q
Tiefbau- und Entsorgungsdepartement	Tiefbauamt	TAZ	Bauliche Nutzung öffentlicher Grund	Art. 41, lit. i
	ERZ Entsorgung + Recycling Zürich	ERZ	Vernehmlassungsstelle private Abwasseranlagen	Art. 42, lit. i
	Grün Stadt Zürich	GSZ	Bauliche Nutzung Grünanlagen	Art. 44, lit c
Hochbaudepartement	Amt für Städtebau	AfS	Vernehmlassungsstelle städtebauliche Fragestellungen/Denkmalschutz	Art. 47, lit. k
	Amt für Baubewilligungen	AfB	Hoheit über Baubewilligungsprozess; baupolizeiliche Bewilligung, Baukontrolle	Art. 51, lit. a-e

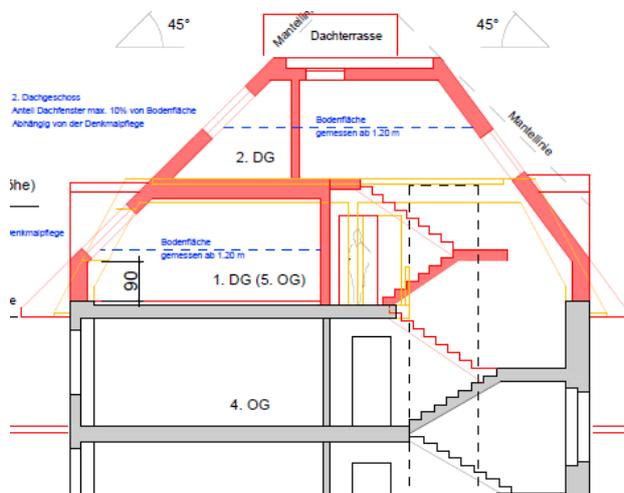
Anhang II: Praxisbeispiele als Diskussionsgrundlage der Interventionen



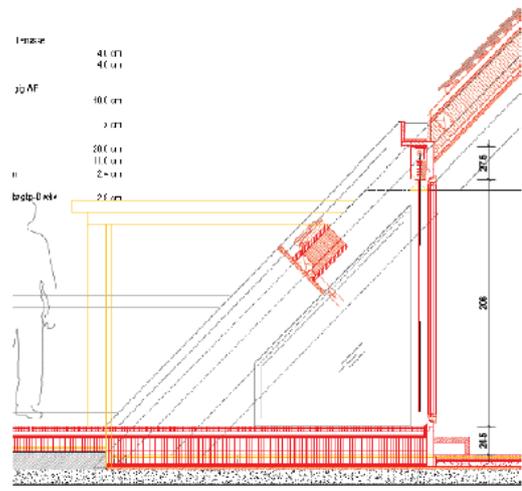
Umbau Fitnessstudio unter Denkmalschutz



Umbau Dachgeschoss Wohnungsbau



Umbau Dachgeschoss



Terrassenschwellen im Umbau

Anhang III: Vorbereitung Interventionen, Auszug Fragenkatalog
(eigene Darstellung)

Austauschsitzung: Auszug Fragenkatalog hindernisfreies Bauen	
A Alle Nutzungen	
1	Konzeptionelle Schwächen des architektonischen Konzeptes dürfen nicht auf Kosten der Behindertengerechtigkeit gehen. Wenn der Nutzen gross ist, soll das Konzept zugunsten des hindernisfreien Bauens angepasst werden. Im Neubau gilt dies eigentlich immer.
	Bei bestehenden Raumstrukturen ist eine Änderung der Raumkonzeption unverhältnismässig. Gilt dies in jedem Fall? Wann dürfen Raumkonzeptänderungen verlangt werden, wann nicht?
B Wohnungsbau	
1	<p>Wann genügt Besuchstauglichkeit, wann muss der Bau vollständig anpassbar sein. Gibt es etwas dazwischen?</p> <p>Bsp. Dachgeschoss-Ausbau/-Aufstockung</p> <p>Wenn keine Vertikalerschliessung per Aufzug vorhanden ist oder Stufen zum Aufzug führen, welche Massnahmen sollen in den Wohnungen (neu erstellten oder bestehenden) umgesetzt werden?</p> <p>Besuchstauglichkeit oder Anpassbarkeit?</p> <p>Erschliessung:</p> <p>Bsp. Hochparterre-Zugang, Aufzugumbau bei zu kleinem Aufzug verlangen?</p> <p>Möglichkeit des Einbaus von Treppenlift prüfen / Platzbedarf Treppenlift.</p> <p>Ist es relevant, ob später eine hindernisfreie Vertikalerschliessung erstellt werden kann/ob dies wahrscheinlich ist?</p> <p>Einschränkung der Nutzbarkeit (Zimmergrössen, Durchgangsmöglichkeiten) bei notwendigen strukturellen Änderungen, um die BehiG-Massnahmen umzusetzen.</p> <p>Generell: Wenn eine Massnahme kaum/wenig ungünstige Auswirkungen auf Kosten und Raumnutzung hat, ist die Verhältnismässigkeit der Massnahme gewährleistet.</p> <p>Bsp. Verbreiterung der vom Umbau betroffenen Türen.</p>
C Öffentliche Nutzungen – öffentlich zugängliche Bauten	
3a	Schulen Nachträglicher Einbau eines rollstuhlgerechten WCs. Nur bei einfacher Umsetzbarkeit verlangen?
3b	Schulische Nutzung an anderem Standort des Schulbezirks erlauben, wenn dort Hindernisfreiheit gewährleistet ist. Bsp. Schulzimmer, Sondernutzung (Musikschule), Schwimmunterricht.

Anhang IV: Polity-Faktor: Stakeholder im Baubewilligungsprozess
(eigene Darstellung)

Relevante Stakeholder bei Bauprojekten in der Stadt Zürich
Stakeholder auf behördlicher Stufe
Fachstellen und Verwaltungsinstanzen
– Beteiligte im Prozess Baubewilligungsverfahren
– Kommunale Fachstellen, wie Bau und Energieeffizienz als zuständige beurteilende Instanz der Fachthematik
– AfB als übergeordnete Instanz für das Gesamtverfahren
– Bausektion als politische Entscheidungsinstanz
Stakeholder auf öffentlich organisierter Stufe
Interessengruppen
– Kantonal organisierte Behindertenorganisation BKZ
– Schweizerische Fachstelle für Hindernisfreie Architektur
– Politische Akteure; Gemeinderat, Kantonsrat, Parteien
Stakeholder als private Akteure
– Bauherrschaften
– Planer
– Nutzende von Bauten und Einrichtungen
– Öffentlichkeit im allgemeinen

Anhang V: Policy-Faktor Verhaltensänderung
(eigene Darstellung)

Verhaltensänderung der Akteure, gewünschte Wirkung/Outcome	Blickwinkel des Ermessensspielraums
der Bauherrschaften	Ermessen nach wirtschaftlichen Kriterien
<ul style="list-style-type: none"> – verstehen die Anliegen des hindernisfreien Bauens – richten ihre Planung auf hindernisfreie Architektur aus 	
der Bewilligungsinstanz (UGZ)	Ermessen im Einzelfall gem. Massgabe Verhältnismässigkeit
<ul style="list-style-type: none"> – vermitteln die Anliegen des hindernisfreien Bauens im Bauprojekt 	
<ul style="list-style-type: none"> – wenden die Rechtsvorschriften unter Wahrung der Verhältnismässigkeit an 	
<ul style="list-style-type: none"> – bilden sich weiter – gehen individuell auf Problemstellungen ein und suchen nach adäquaten Lösungen im Vollzug 	
der übergeordneten Verwaltungsinstanz/der politischen Instanz (Bausektion, kommunal)	Ermessen individuell nach Parteilugehörigkeit – wirtschaftsfreundlich, umwelt-/energiefreundlich
<ul style="list-style-type: none"> – tragen die Anliegen im gleichen Sinne wie die Bewilligungsinstanz mit – wenden die Rechtsvorschriften im gleichen Sinne an 	
der Interessengruppen	Ermessen nach grösstmöglichem Nutzen für Zielgruppen, weniger ökonomische Aspekte
<ul style="list-style-type: none"> – anerkennen die Spielräume/Grenzen des hindernisfreien Bauens 	
<ul style="list-style-type: none"> – nehmen in der Öffentlichkeit eine differenzierte Haltung ein – informieren neutral zu den Anliegen des hindernisfreien Bauens 	
der Öffentlichkeit	Ermessen nach Wertevorstellung (core beliefs)
<ul style="list-style-type: none"> – erkennen die gesellschaftliche Relevanz des hindernisfreien Bauens 	
<ul style="list-style-type: none"> – bilden ihre Meinung aufgrund sachlicher Informationen – Medien berichten transparent und sachorientiert 	
der politischen Parteien	Ermessen nach politischer Gesinnung/Zielsetzung (Nutzen für andere politische Anliegen, d.h. nicht sachbezogene Kriterien)
<ul style="list-style-type: none"> – unterstützen die Interessen des hindernisfreien Bauens 	
<ul style="list-style-type: none"> – beziehen Interessen des hindernisfreien Bauens in ihr Parteiprogramm ein – anerkennen die gesellschaftliche Entwicklung und deren geänderte Ansprüche 	
der Regierung: Kanton	Ermessen nach politischer Gesinnung/Zielsetzung (Nutzen für andere politische Anliegen, d.h. nicht sachbezogene Kriterien)
<ul style="list-style-type: none"> – fördern klare Vorgaben durch kantonale Gesetzgebung 	
<ul style="list-style-type: none"> – unterstützen die Vollzugsinstanzen 	
<ul style="list-style-type: none"> – behandeln Interessen des hindernisfreien Bauens bei Sachgeschäften (Kreditvergabe eig. Bauten) gleichberechtigt zu anderen/z. B. wirtschaftlichen Interessen (Vorbildfunktion) 	
	und nach kantonalen Vorgaben

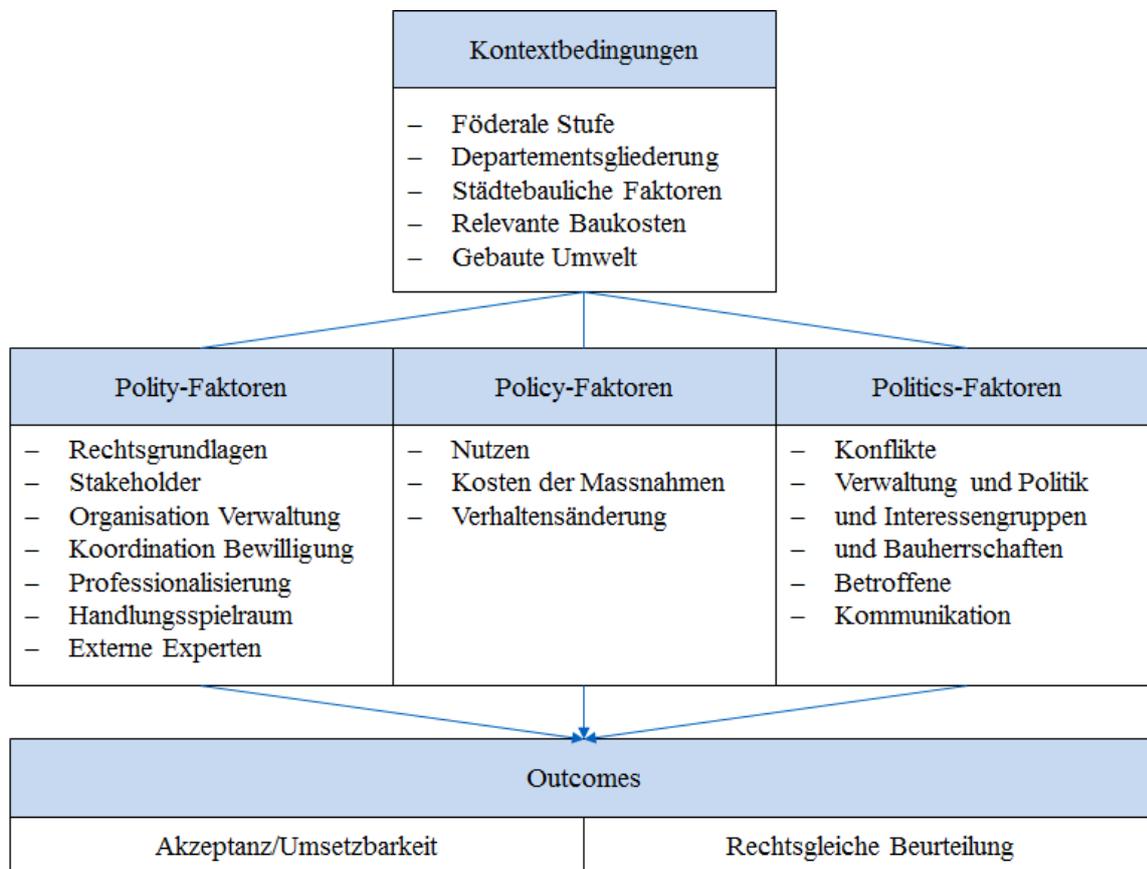
Anhang VI: Politics-Faktoren bei Bauprojekten (eigene Darstellung)

Politics-Faktoren bei Baubewilligungen mit hindernisfreiem Bauen
Konflikte (Vetomacht) zwischen Verwaltung und Politik
– Bausektion trägt Entscheid der Bewilligungsinstanz (UGZ) nicht mit
Konflikte zwischen Interessengruppen und Verwaltung
– einspracheberechtigte Organisationen reichen Rekurs gegen Bauentscheid ein
Konflikte zwischen Bauherrschaften und Verwaltung
– Bauherrschaften reichen Rekurs gegen Bauentscheid ein oder erfüllen Bedingungen/Auflagen nicht
Konflikte zwischen Planer und Verwaltung
– Planer wollen Verwaltung beeinflussen, damit diese von Bedingungen/Auflagen absehen; Anforderungen reduzieren
Konflikte zwischen Dritten und Verwaltung
– Drittpersonen mit berechtigten Interesse gehen gegen Entscheid der Behörde vor, z. B. durch Rekurs, Klage oder mediale Präsenz
Partizipation und Vetomacht politischer oder gesellschaftlicher Akteure
– Politische Parteien nehmen sich der Thematik an und verwenden sie für politisches Kalkül
– Das Sachthema des hindernisfreien Bauens wird in verschiedenen Fachgruppen diskutiert (SIA-Kommissionen, Interessengruppen für behinderte Menschen, Verbände, Hochschulen)
– Betroffene wenden sich an Behindertenverbände oder auch an Verwaltung, um auf Problematik aufmerksam zu machen.
Kommunikation zu Thematik hindernisfreies Bauen
– Adressatengerechte Kommunikation der zuständigen Instanzen (Politik, Verwaltung)
– Sachlich fundierte Meinungsbildung bei Adressaten/und Bürgern
– Besseres Verständnis durch Hintergrundwissen und somit Akzeptanz für Forderungen hindernisfreier Massnahmen (Verhaltensänderung)

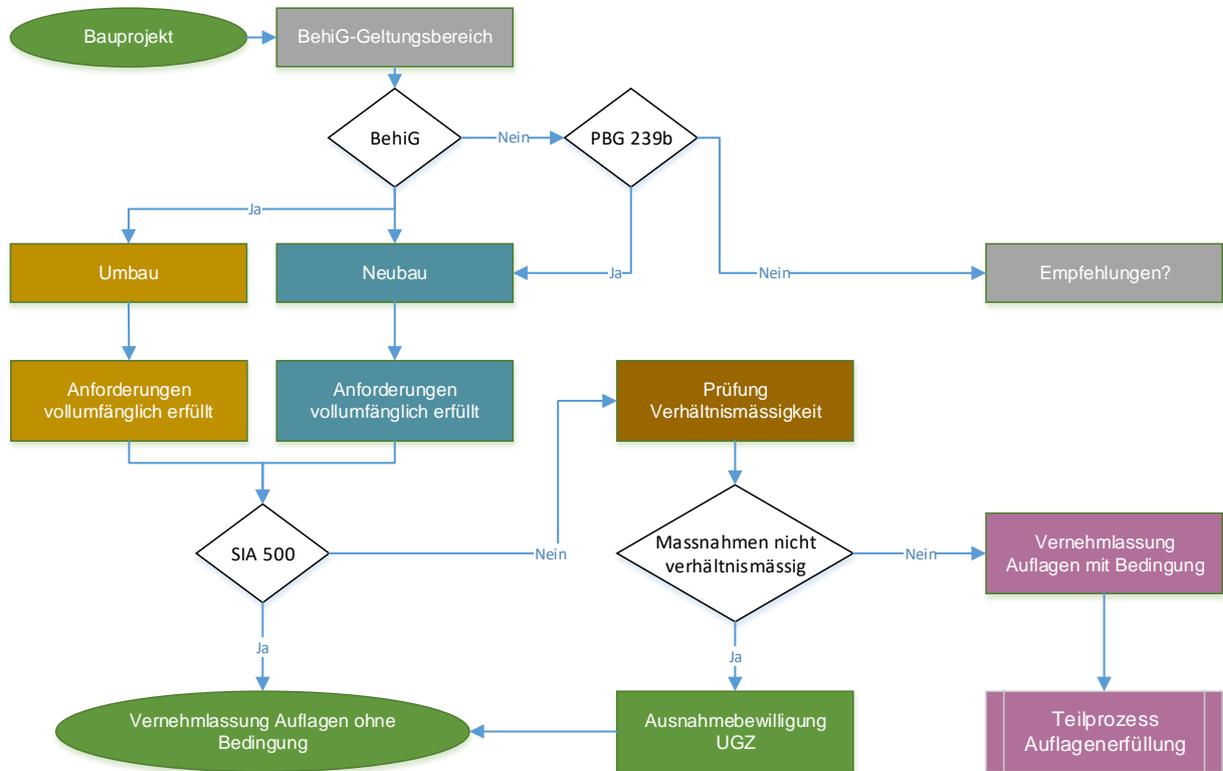
Anhang VII: Kriterien Verhältnismässigkeit
(eigene Darstellung vgl. Protokoll Beilage III)

Kriterien der Verhältnismässigkeit	Zentrale Fragen	Fragen zur Prüfung des Einzelfalls
Die Tauglichkeit der Massnahme ist zu prüfen.	Kann mit der geplanten Massnahme das beabsichtigte Ziel wirklich erreicht werden.	<p>Ist der Geltungsbereich des BehiG berücksichtigt oder bleibt man dahinter zurück (bzw. geht man darüber hinaus).</p> <p>Gibt es mehrere bauliche Lösungsoptionen für die Zielerreichung.</p> <p>Ist eine davon besser im Hinblick auf die Erreichung der BehiG Konformität.</p> <p>Sind alle möglichen Massnahmen geprüft worden.</p> <p>Sind die Massnahmen bautechnisch umsetzbar.</p> <p>Führt die Massnahme am Ziel vorbei.</p> <p>Macht die einzelne Massnahme ohne weitere umgesetzte Massnahmen Sinn.</p>
Das mildeste Mittel zur Erreichung des Ziels ist umzusetzen.	Ist die Massnahme im Hinblick auf die bauliche Eingriffstiefe bzw. bezüglich der Kosten das mildeste Mittel bzw. die kostengünstigste und/oder bautechnisch am einfachsten umsetzbare Variante.	<p>Welche bautechnische Eingriffstiefe kann verlangt werden.</p> <p>Welche kostenmässige Eingriffstiefe kann verlangt werden.</p> <p>Welche Baukosten werden angesetzt (BKP 2).</p> <p>Bis zu welcher Baukostengrenze werden Massnahmen verlangt.</p> <p>Wie gross ist der Gestaltungsspielraum (Optionen) für Massnahmen.</p> <p>Wäre eine Konzeptänderung nötig, z. B. Aufzugseinbau mit Einschränkungen der Nutzflächen/Änderung von Nutzungen.</p> <p>Wie umfassend wäre eine Konzeptänderung, um die BehiG Konformität erreichen zu können.</p> <p>Kann das Ziel auch erreicht werden ohne Konzeptänderung, d.h. durch Heilung der Mängel.</p> <p>Liegt ein Zielkonflikt der Nutzungen vor; Folge Bauprojekt wird vielleicht nicht umgesetzt.</p>
Eine Interessenabwägung sämtlicher vorhandener Interessen ist zu tätigen.	Ist die geplante Massnahme von höherem Interesse als andere dargegenstehende Interessen.	<p>Interessen/Faktoren, die dabei von Relevanz sein können:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Anzahl der zu schützenden Personen, - Bedeutung der Baute für beeinträchtigte Menschen, - Dauerhaftigkeit der Baute oder Anlage, - Umweltschutz, Denkmalschutz, - Verkehrs- und Betriebssicherheit etc. - Kosten der Massnahmen <p>Ist das Konfliktpotential hoch, z. B. Denkmalschutz vs. hindernisfreier Zugang oder Energieanforderung vs. schwellenloser Terrassenausgang.</p> <p>Wie gross ist der Nutzen für Betroffene / für andere Nutzergruppen / für die Öffentlichkeit (individueller vs. kollektiver Wert).</p>

Anhang VIII: Policy-Modell Hindernisfreies Bauen bei Bauprojekten
 (angepasste Darstellung / Quelle: Schenkel et al., 2009, S. 12)

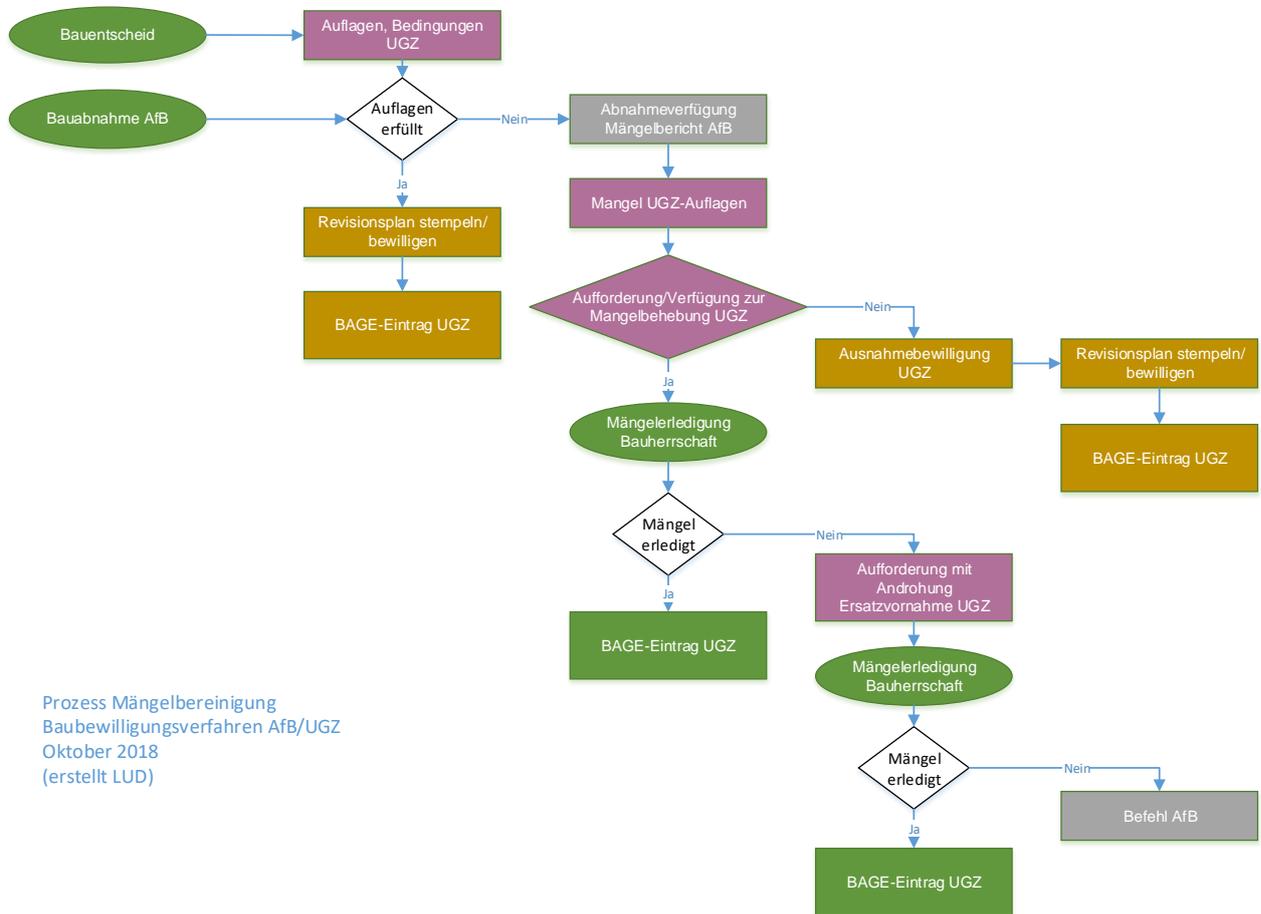


Anhang IX: Beurteilungsprozess Hindernisfreies Bauen bei Bauprojekten (eigene Darstellung)



Prozess Beurteilung hindernisfreies Bauen
Baubewilligungsverfahren UGZ
Oktober 2018
(erstellt LUD)

Anhang X: Prozess Mängelbereinigung Baubewilligungsverfahren AfB/UGZ
(eigene Darstellung)



Prozess Mängelbereinigung
Baubewilligungsverfahren AfB/UGZ
Oktober 2018
(erstellt LUD)

Literaturverzeichnis

Monographien, Sammelwerke

Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG. Integraler Schlussbericht*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.

Arbeitsgemeinschaft BASS/ZHAW (2015). *Evaluation des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen – BehiG. Kurzfassung*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG.

Bertels, E. (2016). *Die schweizerische Behindertengleichstellung. Entstehung, Entwicklung, Auswirkung* (1. Auflage). Basel: Büro für hindernisfreies Bauen.

Everding, D., Sieger, V. & Meyer, S. (2015). *Handbuch Barrierefreies Bauen. Leitfaden zur DIN 18040 Teil 1 bis 3* (2. Auflage). Köln: Müller.

Lanter, M., Ausnahmegewilligungen gemäss kantonalem Recht (2016). In: Griffel et al. (Hrsg.). *FHB Öffentliches Baurecht* (S. 251-258). Zürich-Basel-Genf: Schulthess.

Müller, G. Rechtssetzung im Gewährleistungsstaat (2001). In: Geiss, M.-E. & Lorenz, D. (Hrsg.). *Staat-Kirche-Verwaltung* (S. 227-237). München: C.H. Beck.

Sager, F., Ingold, K & Balthasar, A. (2017). *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. Zürich: NZZ Libro.

Schefer, M. & Hess-Klein, C. (2014). *Behindertengleichstellungsrecht*. Bern: Stämpfli.

Schefer, M. & Hess-Klein, C. Weitere Anforderungen. Behindertengerechtes Bauen (2016). In: Griffel et al. (Hrsg.). *FHB Öffentliches Baurecht* (S. 258-278). Zürich-Basel-Genf: Schulthess.

Schenkel, W., Oetterli, D., Sager, F., Anderegg, C., Rüfeli, C., Hügeli, E., Vatter, A. & Blumenstein, A. (2009). *Verkehrspolitische Entscheidungsfindung in der Verkehrsplanung. Eine systematische Prozess- und Kommunikationsanalyse*. Bern: Forschungsauftrag SVI 2004/004. auf Antrag der Schweizerischen Vereinigung der Verkehrsingenieure und Verkehrsexperten (SVI).

Materialien

Antrag des Regierungsrates vom 30. März 2011. *Planungs- und Baugesetz (Änderung vom...; behindertengerechtes Bauen)*. ABl. 2011, S. 1161-1177.

Botschaft BehiG. *Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Gleiche Rechte für Behinderte» und zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen behinderter Menschen vom 11. Dezember 2000*. BBL 2001, S. 1715-1838.

Bundesamt für Justiz. *Erläuterungen zur Behindertengleichstellungsverordnung vom November 2003*.

Fritzsche, C. (2018). *Protokoll Fachgespräche Hindernisfreies Bauen, vom Oktober 2018*, unveröffentlicht.

Stadt Zürich Hochbaudepartement, Amt für Städtebau (2017). *Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Richtplantext. Regierungsratsbeschluss Nr. 576/2017 vom 21. Juni 2017*.

Sager, F. *Präsentation MPA Modul 1. Institutionelle Erklärungen von Policy-Handeln*, 23. Februar 2018. Bern.

Rechtsquellenverzeichnis

Gesetze/Erlasse

BBV I. *Besondere Bauverordnung I vom 06. Mai 1981*, LS 700.21.

BehiG. *Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002*, SR 151.3.

BehiV. *Behindertengleichstellungsverordnung vom 19. November 2003*, SR 151.31.

BV. *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999*, SR 101

PBG. *Planungs- und Baugesetz Kanton Zürich vom 07. September 1975*, LS 700.1.

STRB DGA. *Stadtratsbeschluss über die Departementgliederung und –aufgaben vom 26. März 1997 mit Änderungen vom 17. Januar 2018*, Stadt Zürich, AS 172.110.

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, LS 131.211.

WEG. *Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974*, SR 843.

Normenwerke/Richtlinien

Manser, J., Bertels, E., Stamm, A. (2009). *Richtlinie für Behinderten- und Altersgerechte Wohnbauten: Wohnungsbau hindernisfrei-anpassbar* (3. Auflage). Zürich: Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen.

SIA 500:2009. *Hindernisfreie Bauten vom 01. Januar 2009*, SN 521 500.

Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Zürich, 31. Oktober 2018

Daniela Ludwig Amato

Über die Autorin



Frau Daniela Ludwig Amato

Dr.-Ing. Architektin

Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich

Walchestrasse 31, CH-8021 Zürich

Frau Daniela Ludwig Amato leitet seit 2012 den Fachbereich Bau und Energieeffizienz (früher Abteilung Energietechnik und Bauhygiene) im Umwelt- und Gesundheitsschutz der Stadt Zürich. Im Zuge der Organisationsentwicklung übernahm sie ab 2017 zusätzlich die Co-Leitung des Geschäftsbereichs Energie. Davor war sie seit 2006 Projektleiterin und Teamleiterin des für Baubewilligungen zuständigen Teams.

Das Studium der Architektur schloss sie 1992 an der TU-Berlin ab und promovierte über die Thematik der transparenten Wärmedämmung im 1997. Zudem arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Lehrbeauftragte an der TU-Berlin (Institut für Gebäudetechnik und Entwerfen) und selbständig als Architektin. Mit der Übersiedlung in die Schweiz wurde sie im 2000 an der ETH Zürich als Assistentin am Institut für Hochbautechnik tätig. Dort entwickelte sie u. a. ein E-Learning-Tool (Bauphysik online), begleitete Prüfungen und engagierte sich in der fachlichen Beratung der Studierenden.