



**Interpellation von Manuela Leemann und Isabel Liniger
betreffend Berücksichtigung des hindernisfreien Bauens bei Gesetzesprojekten**

(Vorlage Nr. 2967.1 - 16061)

Antwort des Regierungsrats
vom 10. September 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Mai 2019 haben die Kantonsrätinnen Manuela Leemann, Zug, und Isabel Liniger, Baar, die Interpellation betreffend Berücksichtigung des hindernisfreien Bauens bei Gesetzesprojekten (Vorlage Nr. 2967.1 - 16061) eingereicht. Am 23. Mai 2019 hat der Kantonsrat die Interpellation zur Beantwortung an den Regierungsrat überwiesen.

A. Allgemeines

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG; SR 151.3) gelangt bei öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen, bei Bauten mit mehr als 50 Arbeitsplätzen oder Wohnbauten mit mehr als acht Wohnungen pro Hauseingang zur Anwendung. Ein hindernisfreier Zugang bedeutet namentlich: einen schwellenlosen Zugang und eine Rampe mit maximal 6 Prozent Steigung; Mindestmasse für Sanitärräume und Aufzüge; ausreichende Durchgangsbreiten in Korridoren, Türöffnungen und Bewegungsflächen; Erreichbarkeit von Bedienelementen und Einrichtungen, Nutzräumen; rollstuhlgerechte Parkplätze in Einstellhallen und bei Besucherparkplätzen. Von den Regelvorgaben des BehiG kann nur abgewichen werden, wenn zu deren Umsetzung ein unverhältnismässig grosser Aufwand erforderlich wäre.

Bereits mit der Änderung vom 30. Juni 2011 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) bekannte sich der Kantonsrat mit § 10a PBG zum behindertengerechten Bauen (Vorlage Nr. 1962). Er begründete damals seinen Entscheid damit, dass das Bundesrecht nur den Zugang der Behinderten zu den Gebäuden regelt, aber nicht was die Anpassbarkeit im Gebäudeinnern anging. Bis zum damaligen Zeitpunkt waren gemäss PBG die Gemeinden zuständig, diesen Themenbereich zu regeln. Mit der Aufnahme einer einheitlichen kantonalen Regelung wurde die Delegation an die Gemeinden obsolet. Da es bei den Regelungen in den gemeindlichen Bauordnungen grosse Unterschiede gab, war eine einheitliche, kantonale Regelung angezeigt.

B. Zu den einzelnen Fragen

1. *Würde der Regierungsrat in der jetzigen Zusammensetzung die Gesetzesänderung in Bezug auf das hindernisfreie Bauen unterstützen?*

Weder der Kantonsrat mit der Verabschiedung der beiden Teilrevisionen zum Planungs- und Baugesetz noch der Regierungsrat bei der Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz haben im Jahr 2018 das hindernisfreie Bauen in irgendeiner Form geändert.

Das PBG äussert sich – so wie die Bestimmung vom Kantonsrat zum hindernisfreien Bauen am 20. Juni 2011 beschlossen worden ist – wie folgt:

§ 10a

Kantonale Bauvorschriften – Behindertengerechtes Bauen

¹Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich und benutzbar sind.

²Gebäude mit mehr als acht Wohneinheiten sowie Bauten und Anlagen mit mehr als 50 Arbeitsplätzen sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich sind. Bei den Wohneinheiten müssen die Mehrheit der Wohnungen und bei den Arbeitsplätzen sämtliche Plätze im Innern an deren Bedürfnisse anpassbar sein.

³Die Anforderungen gemäss Abs. 1 und 2 sind bei Neubauten und Erneuerungen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts zu erfüllen, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.

⁴Der Regierungsrat bestimmt die nach Abs. 1 und 2 erforderlichen baulichen Massnahmen.

Die totalrevidierte Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 20. Oktober 2018 (V PBG; BGS 721.111) enthält in § 43 Vorschriften zum behindertengerechten Bauen:

4. Behindertengerechtes Bauen

§ 43

Bauliche Anforderungen

¹Die Normen über das behindertengerechte Bauen sind wegleitend für die baulichen Anforderungen an die Bauten und Anlagen. Die Normen sind verhältnismässig anzuwenden.

Daraus erhellt, dass diese kantonalen Bestimmungen (§ 10a PBG sowie § 43 V PBG; früher § 25 Abs. 1 alte Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999, GS 31, 539) wortwörtlich im revidierten Recht verblieben sind.

2. *Inwiefern wurde das hindernisfreie Bauen im Gesetzgebungsverfahren explizit thematisiert?*

Aus der Antwort auf die Frage 1 ergibt sich, dass das hindernisfreie Bauen weder bei den PBG-Revisionen noch bei der V PBG-Totalrevision explizit thematisiert waren.

3. *Weshalb hat der Regierungsrat in Kauf genommen, das hindernisfreie Bauen zu schwächen, und hat nicht eine Ausnahmemöglichkeit (wie z. B. bei der Mehrausnützung) vorgesehen?*

Die Interpellantinnen werfen dem Regierungsrat offenbar vor, er habe die Schwächung des hindernisfreien Bauens mit der Totalrevision der in seiner Zuständigkeit stehenden V PBG in Kauf genommen. Dieser Vorwurf ist unberechtigt.

Wie die Interpellantinnen selbst feststellen, legt das Bundesrecht bei Wohngebäuden mit neun und mehr Wohneinheiten fest, dass der Zugang zum Gebäude und zu allen Wohnungen in jedem Stockwerk gewährleistet sein muss (Art. 3 lit. c BehiG). An dieser bundesrechtlichen Vorgabe muss sich jede Planung orientieren und an diesem Grundsatz muss die Bewilligungsbehörde sämtliche Bauvorhaben messen.

Einzelne Gemeinden sind offenbar über das bundesrechtliche Regime des BehiG, namentlich bei den früheren Arealbebauungen hinausgegangen. Mit der Teilrevision des PBG hat der Kantonsrat beschlossen, dass der einfache Bebauungsplan das Institut der Arealbebauung ersetzen soll.

Die PBG-Änderung geht seit 1. Januar 2019 davon aus, dass es neu zwei Arten von Bebauungsplänen gibt, nämlich den einfachen und den ordentlichen Bebauungsplan. Wie der ordentliche muss auch der einfache Bebauungsplan erhöhten Anforderungen gemäss § 32 PBG entsprechen. Damit bei einem Bebauungsplan, auch bei einem einfachen, Abweichungen von der Einzelbauweise zulässig sind, muss das Planungsinstrument Vorteile bzw. Vorzüge aufweisen. Das Mass der zulässigen Abweichungen soll davon abhängen, welche Vorteile bzw. Vorzüge das Planungsinstrument bringt. Gemäss § 32 Abs. 2 PBG bedarf es besonders guter architektonischer Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume sowie besonders guter städtebaulicher Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild. Sind diese Vorzüge gegeben und weist der Perimeter des einfachen Bebauungsplans eine Fläche von mindestens 2000 Quadratmetern auf, kann eine Bauherrschaft von den Abweichungen von der Einzelbauweise gemäss § 32^{bis} Abs. 2 PBG profitieren.

Daraus erhellt, dass sich der Regierungsrat und vor allem der Kantonsrat mit der PBG-Revision Teil 2 sehr wohl bewusst waren, was sie mit dem einfachen Bebauungsplan als Ersatz des Instituts der Arealbebauung beschlossen haben. Wie beim ordentlichen gilt also auch beim einfachen Bebauungsplan über das bundesrechtliche Minimum hinausgehendes behinderten- und betagtegerechtes Bauen als einer der Vorzüge. Weist sowohl der ordentliche als auch der einfache Bebauungsplan insgesamt wesentliche Vorzüge auf, kann er – wie bereits nach früherem, d. h. bis 31. Dezember 2018 geltendem Recht – von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften abweichen. Mit der PBG-Revision Teil 2 ist also lediglich das Institut der Arealbebauung als zweistufige Baubewilligung in den einfachen Bebauungsplan als Planungsinstrument geändert worden. Die Anforderungen an dieses neue Instrument blieben jedoch die gleichen.

Die Interpellantinnen bringen eine Ausnützungsbelohnung des hindernisfreien Bauens ins Spiel. Seit Jahren wehren sich sowohl der Kanton Zug als auch die Einwohnergemeinden gegen eine Erhöhung der Ausnützungsziffer als Kompensation zum Beispiel für weitergehende energetische Sanierungen von Wohnbauten. Dies deshalb, weil die Ausnützungsziffer eine Masszahl zur Bestimmung des Gebäudevolumens im Verhältnis zur Grundstücksgrösse bleiben und nicht zur Entschädigung von energie- oder sogar sozialpolitischen Anliegen verkommen soll. Aus raumplanerischen Gründen will der Regierungsrat von diesem Grundsatz auch nicht bei weitergehendem behinderten- und betagtegerechtem Bauen abweichen.

4. *Inwiefern wurde im Gesetzgebungsverfahren die Überlegung miteinbezogen, die bis anhin in fast allen Gemeinden geltenden weitergehenden Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen als kantonale Vorgabe einzuführen?*

Die Interpellantinnen sind der Meinung, dass es in diversen Gemeinden insbesondere bei Arealbebauungen weitergehende Vorschriften zum hindernisfreien Bauen gegeben habe. Dazu nur so viel: Diverse gemeindliche Bauvorschriften wiederholen zwar Vorschriften zum behindertengerechten Parkieren sowie zum behindertengerechten Zugang zu öffentlichen Gebäuden. Diese Themen stehen bei den Fragen der Interpellantinnen jedoch nicht im Zentrum. Ihnen geht es vielmehr darum, dass die Mehrheit der Wohnungen behindertengerecht anpassbar und bei Arealbebauungen alle Wohnungen anpassbar sein müssen. Zu dieser Thematik äussern sich lediglich zwei von insgesamt elf Bauordnungen. Die Gemeinde Hünenberg legt fest, dass bei Mehrfamilienhäusern Wohnungen im Erdgeschoss oder solche mit Lifterschliessung so zu erstellen seien, dass eine spätere Anpassung an die Bedürfnisse einzelner behinderter oder betagter Bewohnerinnen bzw. Bewohner möglich sei. Insbesondere erfordere dies eine rollstuhlgerechte Erschliessung (§ 10 Abs. 2 Bauordnung Hünenberg). Die Gemeinde Steinhausen verlangt, dass bei Überbauungen mit mehr als 20 Wohnungen und bei Arealbebauungen mindestens 15 Prozent der Wohnungen nach den Richtlinien über das behinderten- und betagtengerechte Bauen erstellt werden müssten. Insbesondere erfordere dies eine rollstuhlgerechte Erschliessung (§ 11 Abs. 2 Bauordnung Steinhausen). Alle anderen Bauordnungen enthalten – entgegen der Meinung der Interpellantinnen – keine Vorschriften zu diesem Thema.

Mit der PBG-Revision Teil 2 trat an die Stelle der Arealbebauung der einfache Bebauungsplan. Dieses neue Planungsinstrument verlangt in allen Gemeinden dieselben Voraussetzungen. Der einfache Bebauungsplan muss wesentliche Vorzüge aufweisen, um von den Bauvorschriften der Einzelbauweise abweichen zu können. Der Kantonsrat ging mit dieser Gesetzesrevision sogar noch weiter als die bisherigen Regelungen in den meisten Gemeinden. Die erhöhten Vorschriften bei einem einfachen Bebauungsplan, namentlich erhöhte, über das bundesrechtliche Minimum hinausgehende Anforderungen an das behinderten- und betagtengerechte Bauen – als einer der Vorzüge, welche ein Abweichen von den Vorschriften der Einzelbauweise zu ermöglichen vermögen – gelten ab 2019 in sämtlichen Gemeinden des Kantons Zug, nicht nur wie bis anhin lediglich in Hünenberg und Steinhausen. Damit sind die Anliegen der Interpellantinnen bereits vor Einreichung dieses parlamentarischen Vorstosses erfüllt worden.

5. *Weshalb wurden die von der Gesetzesrevision betroffenen Fachorganisationen wie Pro Infirmis, Pro Senectute oder der Kantonale Seniorenverband nicht persönlich zur Vernehmlassung eingeladen (vgl. Liste der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten vom 6. Juni 2018)?*

Das hindernisfreie Bauen war in den PBG-Revisionen und der V PBG-Totalrevision kein Thema. Die Bestimmungen zum hindernisfreien Bauen sind wortwörtlich ins revidierte Recht übernommen worden. Es bestand deshalb für den Regierungsrat keine Veranlassung, die Organisationen Pro Infirmis, Pro Senectute oder Kantonaler Seniorenverband persönlich zur Vernehmlassung einzuladen.

Die Baudirektion wies im Auftrag des Regierungsrats in den Medien auf die Vernehmlassungsmöglichkeiten sowohl zu den PBG-Revisionen (Teil 1 und 2) als auch zur V PBG-Totalrevision hin. Alle interessierten Kreise waren eingeladen, an der Vernehmlassung teilzunehmen. Diese Einladung haben diverse Interessengruppen wahrgenommen, obwohl sie der Regierungsrat nicht persönlich eingeladen hat.

6. *Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass bei allen relevanten Themen für Menschen mit Behinderung und ältere Personen Fachorganisationen frühzeitig einbezogen werden?*

Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung ist ein Thema, das von diversen politischen Geschäften berührt wird. Der Bundesrat schreibt in seinem unter Einbezug der Kantone erarbeiteten Bericht zur Behindertenpolitik vom 9. Mai 2018, dass es sich bei der gemeinsamen Behindertenpolitik sowohl um eine Querschnittsaufgabe als auch um eine Daueraufgabe handelt, der bei allen staatlichen Massnahmen Rechnung getragen werden muss. Insofern ist das Anliegen nach einem Einbezug von Betroffenenvertretungen für Gesetzesprojekte durchaus berechtigt.

Bei der Ausarbeitung von komplexen Erlassen bilden die Fachdirektionen bisweilen Arbeitsgruppen mit diversen Interessenvertretungen. So war es auch bei den PBG-Revisionen und der V PBG-Totalrevision. Diese Interessenvertretungen können sich bereits frühzeitig in die Ausarbeitung einbringen. Des Weiteren lädt der Regierungsrat alle aus seiner Sicht direkt interessierten Kreise persönlich zur Vernehmlassung ein. Damit auch aus der Sicht des Regierungsrats nicht direkt betroffene Gruppen die Möglichkeit haben, sich einzubringen, orientiert der Regierungsrat in den Medien über Gesetzes- oder Verordnungsänderungen mit gleichzeitigem Verweis auf die Homepage des Kantons, insbesondere für den Bezug der Unterlagen. Mit diesem Vorgehen kommt der Regierungsrat seiner Informationspflicht nach. Es liegt mitunter aber auch an den interessierten Kreisen selbst, sich über sie betreffende Themen zu informieren und sich dort entsprechend einzubringen, wo sie sich betroffen fühlen.

7. *Inwiefern unterstützt der Kanton die Gemeinden, dass diese die Fachstelle hindernisfreies Bauen mit Bauprojekten von sich aus zur Vernehmlassung einladen?*

Im Kanton Zug unterstützt die Beratungsstelle für behinderten- und betagtegerechtes Bauen die Gemeinden in diesen Belangen. Über diese Möglichkeit sind die Gemeinden informiert. Die Baudirektion hat zudem die Aufgabe, den Vollzug des Planungs- und Baugesetzes zu fördern und zu überwachen (§ 5 Abs. 1 PBG). Gestützt auf diese gesetzliche Grundlage orientiert die Baudirektion anlässlich der je zweimal pro Jahr stattfindenden Bauchefinnen- und Bauchefen-Tagungen bzw. der Bauverwalterinnen- und Bauverwalter-Tagungen über baurechtliche Themen, namentlich auch über das hindernisfreie Bauen (öffentliche Gebäude, Wohnbauten, Bushaltestellen etc.). Im Rahmen dieser Gefässe fliessen also die entsprechenden Informationen. Sie dienen aber auch als Gedankenaustausch unter den Gemeinden. Hinzu kommt, dass die Baudirektion die Gemeinden auch individuell unterstützt und telefonisch berät. Damit nimmt sie ihren gesetzlichen Beratungsauftrag auch im Bereich des hindernisfreien Bauens wahr.

Im Rahmen der Erarbeitung des Mobilitätskonzepts führte die Baudirektion mit verschiedenen Interessengruppen Gespräche. Die Baudirektion diskutierte die Mobilität im Jahr 2040 unter anderem auch mit einem Bauberater der Beratungsstelle für hindernisfreies Bauen, dem Geschäftsführer der Kantonalen Geschäftsstelle Uri Schwyz Zug von Pro Infirmis und einer Vertreterin der Arbeitsgruppe Menschen mit Behinderung Zug. Die Diskussion zeigte, dass im Rahmen von baulichen Massnahmen immer Kompromisse eingegangen werden müssen. Rollstuhlfahrende wünschen sich namentlich bei einem Fussgängerübergang eine andere Lösung als Sehbehinderte. Neben Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur kamen auch allgemeine Themen baulicher Art von Menschen mit Behinderung zur Sprache. Um den Wissenstransfer und das gegenseitige Verständnis zu fördern, wird sich die Baudirektion ab 2020 auch mit Behindertenorganisationen einmal jährlich treffen, wie sie es mit den Architekten- und Ingenieurverbänden, den Generalunternehmungen, den Umweltorganisationen und vielen mehr tut.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 10. September 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser