



**Motion von Manuela Leemann, Ivo Egger, Benny Elsener, Barbara Gysel, Hubert Schuler und Tabea Zimmermann Gibson
betreffend alters- und behindertengerechtes Bauen in Zug umsetzen
vom 15. Juni 2020**

Die Kantonsrätinnen Manuela Leemann, Zug, Barbara Gysel, Zug, und Tabea Zimmermann Gibson, Zug, sowie die Kantonsräte Ivo Egger, Baar, Benny Elsener, Zug, und Hubert Schuler, Hünenberg, und 22 Mitunterzeichnende haben am 15. Juni 2020 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die die Zugänglichkeit von Gebäuden und den anpassbaren Wohnungsbau¹ mit den folgenden zwei Massnahmen fördert:

1. Das behindertengerechte Bauen im Kanton Zug ist zu verbessern. Dazu soll das Planungs- und Baugesetz vom 26.11.1998 (PBG, BGS 721.11) in folgenden Punkten angepasst werden:
 - a) Sämtliche öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen sollen so gestaltet werden, dass sie auch für Behinderte, Alte und Kranke zugänglich und benutzbar sind – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.
 - b) Bei Wohngebäuden, die gemäss Bundesrecht für Behinderte zugänglich sein müssen (d.h. Wohnbauten mit 9 oder mehr Wohneinheiten), sollen bei den Aussenanlagen, Nebenräumen und im Innern sämtlicher Wohnungen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.
 - c) Bei Wohngebäuden mit 4 oder mehr Wohneinheiten sollen beim Zugang, bei den Aussenanlagen, den Nebenräumen und im Innern sämtlicher Wohnungen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.

Eventualiter sollen bei Wohngebäuden mit mindestens 5 oder mindestens 6 Wohneinheiten beim Zugang, bei den Aussenanlagen, den Nebenräumen und im Innern sämtlicher Wohnungen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.
 - d) Bei Bauten mit Arbeitsplätzen ist die Situation zu verbessern, dass bei mehr Arbeitsplätzen im Innern die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – mit dem Vorbehalt, dass keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.

¹ Das Konzept des anpassbaren Wohnungsbaus ist in der Norm SIA 500 beschrieben.

2. Als «Gegenleistung» für die zusätzlichen Vorgaben zum anpassbaren Wohnungsbau, die über die Bundesvorgaben hinausgehen, ist – soweit dies rechtlich zulässig ist – ein «Bonus» bezüglich der Bauziffern/Geschossflächen zu gewähren.

Begründung

Die Alters- und Behindertenpolitik sind im Wandel. Immer wichtiger werden die Grundsätze ambulant vor stationär, die Teilnahme der älteren Personen und Personen mit Behinderung in unserer Gesellschaft und die damit zusammenhängende Aufrechterhaltung der Selbstbestimmung. Dank Unterstützungsleistungen wie Spitex, Kinderspitex, Haushalthilfen, Entlastungsdiensten, persönlicher Assistenz, Smarthome mit intelligenten Überwachungsmöglichkeiten und anderem verbessern sich allmählich die Möglichkeiten für alte und behinderte Personen, ein selbstständiges und selbstverantwortliches Leben zu führen. Heute müssen ältere Personen oft zu früh in ein Heim eintreten, wenn ihre Wohnung nicht ihren Bedürfnissen entsprechend angepasst werden kann. Oder Personen mit Behinderung können z.T. nicht aus einem Heim austreten, weil es an anpassbaren Wohnungen fehlt. Es ist heute nicht mehr nachvollziehbar, warum Wohnbauten mit mehreren Wohnungen nicht von Anfang an anpassbar erstellt werden. Das gleiche gilt für Arbeitsplätze.

Wie Procap seinem Merkblatt 201 «Die Bedeutung des anpassbaren Wohnungsbaus» beschreibt, macht sich die Schaffung von mehr anpassbaren Wohnungen mittelfristig auch kostenmässig bezahlt. Angesichts der demographischen Entwicklung sei es dringend nötig zu vermeiden, dass in grossem Ausmass neue, kostspielige Institutionen für die stationäre Betreuung und Pflege errichtet werden müssen. Laut einer Studie des schweizerischen Gesundheits-Observatoriums würden die Kosten für Langzeitpflege von alten Personen bis ins Jahr 2030 auf jährlich 15.3 Milliarden Franken ansteigen, im Jahr 2001 hätten sie noch 6.5 Milliarden Franken betragen. Laut dieser Studie ergebe sich das grösste Sparpotential, wenn der Eintritt ins Pflegeheim verzögert werden könne: Falls die älteren Personen die Pflege durchschnittlich ein Jahr später in Anspruch nehmen, können schweizweit die jährlichen Kosten um 2,2 Milliarden Franken reduziert werden.

Die erfreulichen Fortschritte der Medizin und Rehabilitation müssen auch im Baurecht berücksichtigt werden. Eine minimale Behindertengerechtigkeit und Anpassbarkeit muss zum Normalstandard werden, vergleichbar wie eine energiegerechte Bauweise. Dazu muss der Wohnungsbau nicht auf den Kopf gestellt werden, sondern es gilt einige einfache Grundregeln konsequent zu verfolgen.

Zum Antrag 1

Die gesetzlichen Vorgaben im Kanton Zug gehen kaum über die Vorgaben im Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BehiG) hinaus und sind auch im Vergleich mit anderen Kantonen sehr lasch. Dies führt dazu, dass es bei Bauten immer wieder zu unverständlichen und unnötigen «Bau-Hindernissen» kommt. Es können folgende drei Bereiche unterschieden werden:

- Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (Antrag 1a)
- Wohnbauten (Anträge 1b und 1c)
- Bauten mit Arbeitsplätzen (Antrag 1d)

Verhältnismässigkeitsgrundsatz:

Sämtliche Vorgaben sollen nur anwendbar sein, wenn sie verhältnismässig sind. Für Neubauten gibt es kaum Mehrkosten bei der anpassbaren Bauweise gegenüber einer herkömmlichen Bauweise.² Selbst beim preisgünstigen Wohnungsbau liegen die Mehrkosten unter 2 %. Der Baustandard ist heute schon so, dass die anpassbare Bauweise (bestimmte Anordnung der Räume, keine Eingangs- und Balkonschwellen, breitere Badezimmertür etc.) bei richtiger Planung eigentlich ohne Mehrkosten umgesetzt werden kann. Der einzige grosse Kostenpunkt wäre der zusätzliche Einbau eines Lifts. Bei Umbauten liegen in der Regel die Kosten für den anpassbaren Wohnungsbau naturgemäss höher. In diesen Fällen wird der Verhältnismässigkeitsgrundsatz angewendet. Im Behindertengleichstellungsgesetz resp. der dazugehörigen Verordnung des Bundes gibt es eine klare Bestimmung dazu.

Antrag 1a: Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen³

Der Teilsatz «in Sinne des einschlägigen Bundesrechts» in § 10a PBG soll gestrichen werden. Wenn nur das Bundesrecht wiederholt werden soll, braucht es den ganzen Absatz gar nicht. Vielmehr sollten heutzutage jedoch alle öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen – immer soweit verhältnismässig – auch für Behinderte und andere Personen mit einer Einschränkung zugänglich und benutzbar sein.

Anträge 1b und 1c: Wohnbauten⁴

Grundsatz der Anpassbarkeit:

Bei Wohnbauten soll der Grundsatz des anpassbaren Wohnungsbaus gelten. Dieser wird in der SIA Norm 500 festgehalten. Das Konzept basiert auf einem zweistufigen Vorgehen:

1. **Bei der Erstellung müssen minimale Grundvoraussetzungen eingehalten werden, sodass eine nachträgliche Anpassung möglich ist:⁵**
 - **Keine Stufen oder hohen Schwellen**
 - **Ausreichende Durchgangsbreiten**
 - **Ausreichende Bewegungsfläche**
2. Die einzelnen Wohnungen soll man im Bedarfsfall nachträglich mit geringem baulichem Aufwand an die Individuellen Bedürfnisse anpassen können.

² Vgl. zum anpassbaren Wohnungsbau die nachfolgenden Ausführungen zu den Wohnbauten.

³ Geltendes Recht: Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Bst. a BehiG: Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung der öffentlich zugänglichen Bereiche erteilt wird, sind so zu gestalten, dass der Zugang für Behinderte nicht aus baulichen Gründen unmöglich oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. § 10a Abs. 1 PBG: Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich und benutzbar sind.

⁴ Geltendes Recht: Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Bst. c BehiG: Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung der öffentlich zugänglichen Bereiche erteilt wird, sind so zu gestalten, dass der Zugang für Behinderte nicht aus baulichen Gründen unmöglich oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. § 10a Abs. 2 PBG: Gebäude mit mehr als acht Wohneinheiten sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich sind. Bei den Wohneinheiten muss die Mehrheit der Wohnungen im Innern an deren Bedürfnisse anpassbar sein.

⁵ Wichtig ist, dass neben dem Zugang zum Gebäude und dem Inneren der Wohnungen auch der Zugang von der Tiefgarage, die Aussenanlagen, Nebenräume und das Innere der Wohnungen anpassbar gestaltet werden.

Antrag 1b: Anpassungsbedarf bei 9 und mehr Wohneinheiten:

Gemäss den geltenden Vorgaben müssen im Kanton Zug Wohnungen in Wohngebäuden mit 9 oder mehr Wohneinheiten für Behinderte **zugänglich** und die **Mehrheit der Wohnungen anpassbar** sein. Bis Ende 2018 verlangten 9 von 11 der Zuger Gemeinden, dass bei Arealbebauungen alle Wohnungen anpassbar sein müssen. Seit der letzten Revision dürfen die Gemeinden in ihren Bauordnungen keine weitergehenden Vorgaben zur hindernisfreien Bauweise mehr enthalten. Es gelten nur noch die kantonalen Vorschriften.

Mit diesen Vorgaben ist der Kanton Zug im Bereich des behindertengerechten Bauens ein Schlusslicht. Von den 21 Deutschschweizer Kantonen schreiben 17 Kantone vor, dass bei Wohnbauten mit 9 oder mehr Wohnungen sämtliche Wohnungen anpassbar sein müssen. Diese Vorgabe der 17 Kantone soll im Kanton Zug übernommen werden.

Antrag 1c: Anpassungsbedarf weniger als 9 Wohneinheiten:

Noch prekärer ist es bei Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten. Im Kanton Zug gilt bei der Erstellung solcher Bauten keine einzige Vorschrift zum behindertengerechten oder anpassbaren Bauen, weder zum Zugang noch zur Ausgestaltung der Wohnungen.

Im Kanton Zug wurden in den Jahren 2017–2019 folgende Wohnbauten bewilligt:

	Bewilligte Wohnbauten	mit 9 oder mehr Wohneinheiten		mit maximal 8 Wohneinheiten	
Baar	68	12	18%	56	82%
Cham	30	12	40%	18	60%
Hünenberg	33	5	15%	28	85%
Menzingen	14	2	14%	12	86%
Neuheim	21	2	10%	19	90%
Oberägeri	28	1	4%	27	96%
Risch	21	14	67%	7	33%
Steinhausen	21	8	38%	13	62%
Unterägeri	51	13	25%	38	75%
Walchwil	23	0	0%	23	100%
Zug	47	12	26%	35	74%
Total	357	81	23%	276	77%

Diese Zahlen zeigen, dass bei 77 % der Wohnbauten, die in den Jahren 2017–2019 bewilligt worden waren, keine einzige Vorgabe zum behindertengerechten oder anpassbaren Bauen eingehalten war.

Von den 21 Deutschschweizer Kantonen haben nur 3 Kantone wie der Kanton Zug keine Vorgabe für Wohnbauten mit weniger als 9 Wohneinheiten. Während Baselstadt die Vorgaben zum anpassbaren Wohnungsbau gar auf alle Wohnbauten ausser Einfamilienhäusern anwendbar erklärt, gibt es in den anderen Kantonen Vorschriften ab 4, 5, 6 oder 7 Wohneinheiten. In den meisten Deutschschweizer Kantonen (d.h. in 7 Kantonen) sind Wohngebäude mit 4 oder mehr Wohneinheiten anpassbar zu bauen.

Die Vorgabe des anpassbaren Wohnungsbaus soll auch in Zug ab 4 Wohneinheiten eingeführt werden. Bei einem Wohngebäude mit 4 oder mehr Wohnungen ist nicht mehr davon auszugehen, dass jemand nur für sich selbst baut. Es sind die Bauherren und Architekten/Architektinnen, die entscheiden, wie gebaut wird, ob Absätze vorgesehen sind, wo die tragenden Mauern sind etc. (also ob die Wohnungen anpassbar gebaut werden), aber nicht die Person, die dann

darin wohnt. Oft ist es nicht «böse» Absicht, sondern das hindernisfreie Bauen geht einfach vergessen. Die Käuferin/der Käufer oder die Mieterin/der Mieter kann dann nur noch entscheiden, ob sie oder er die Wohnung so will. Das Interesse der Bevölkerung, dass Wohnungen anpassbar gebaut werden, ist deutlich höher zu gewichten als die planerische Freiheit von Personen, die die Wohnung schlussendlich gar nicht selbst bewohnen werden.

Zur Liftpflicht:

Der Antrag soll nicht wegen einer Liftpflicht scheitern. Mit dem Erfordernis, die Wohnungen anpassbar auszugestalten, soll daher keine Liftpflicht eingeführt werden. Wenn aber ein Lift gebaut wird – was heutzutage meist ab 3 Stockwerken der Fall ist – soll der Lift hindernisfrei sein, d.h. genügend gross für einen Rollstuhl und keine Stufen vor dem Lift. Wird kein Lift eingebaut, verlangt der anpassbare Wohnungsbau die Möglichkeit, nachträglich einen Lift, eine Hebebühne oder einen Treppenlift einbauen zu können (innen oder am Gebäude).

Die Wohnungen sollen aber auch dann anpassbar ausgestaltet werden, wenn ein Gebäude keinen Lift hat. Immer öfter gibt es z.B. krebskranke Personen oder Personen am Lebensende, die zuhause sterben wollen. Wenn eine Wohnung anpassbar ist, kann sie oft durch kleine Massnahmen auf die Bedürfnisse dieser Person angepasst werden und diese Person kann bis ans Lebensende zuhause bleiben, auch wenn sie in ihrer Mobilität sehr eingeschränkt und beispielsweise auf einen Rollstuhl angewiesen ist.

Antrag 1d: Bauten mit Arbeitsplätzen⁶

Wie bei den Wohnbauten, profitieren auch von Bauten mit Arbeitsplätzen, die im Vorfeld bereits anpassbar erstellt werden, alle. Solche Bauten sind generell attraktiv und multifunktional. Sie reduzieren die Unfallgefahr und vermeiden nachträgliche Umbauten.

Der Kanton Zug geht heute in Bezug auf die anpassbaren Arbeitsplätze nicht über die Bundesvorgaben hinaus. Da bei Neubauten bei rechtzeitiger, aufmerksamer Planung kaum finanzieller Mehraufwand entsteht, soll die Anpassbarkeit bereits bei Bauten mit weniger Arbeitsplätzen vorgeschrieben sein. Der Kanton soll sich an Vorgaben in den anderen Kantonen orientieren.

Zum Antrag 2

Mit dem anpassbaren Wohnungsbau können die hohen Pflegekosten verringert werden, weshalb die Bauherren und Liegenschaften auch einen interessanten Anreiz (z.B. in Form eines zusätzlichen Bonus bezüglich Ausnützungsziffer) erhalten sollen. Zudem könnte ein «Bonus» die Akzeptanz steigern. Zwar lässt die Norm SIA 500 absichtlich Spielräume, mit denen der anpassbare Wohnungsbau ohne zusätzliche Aufwendungen resp. Mehrfläche realisierbar ist. Trotzdem gibt es diesbezüglich Vorbehalte. Die Unmöglichkeit, günstig bauen zu können, soll nicht als Argument gegen den anpassbaren Wohnungsbau vorgebracht werden können.

⁶ Geltendes Recht: Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 3 Bst. c BehiG: Gebäude mit mehr als 50 Arbeitsplätzen, für welche nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird, sind so zu gestalten, dass der Zugang für Behinderte nicht aus baulichen Gründen unmöglich oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. § 10a Abs. 2 PBG: Bauten und Anlagen mit mehr als 50 Arbeitsplätzen sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich sind. Bei den Arbeitsplätzen müssen sämtliche Plätze im Innern an deren Bedürfnisse anpassbar sein.

Als Orientierung kann § A1-11 der Luzerner Planungs- und Bauverordnung herangezogen werden:

¹ Sind die Anforderungen an die behindertengerechte Bauweise nach § 157 PBG erfüllt, werden die folgenden Geschossflächen nicht angerechnet:

a. bei Bauten und Anlagen mit Publikumsverkehr

- 1. 1,5 m² für das WC bei Neubauten, Erweiterungen und neubauähnlichen Umbauten,*
- 2. 5 m² pro Geschoss für den Lift bei Erweiterungen und neubauähnlichen Umbauten,*

b. bei grösseren industriellen und gewerblichen Bauten und Anlagen

- 1. 1,5 m² für das WC bei Erweiterungen und neubauähnlichen Umbauten,*

c. bei Mehrfamilienhäusern

- 1. 5 m² pro Geschoss für den Lift bei Erweiterungen und neubauähnlichen Umbauten und bei Neubauten, die bis zu drei Geschosse aufweisen,*
- 2. 1 m² pro Geschoss für den Lift bei Neubauten, die mehr als drei Geschosse aufweisen,*
- 3. 1 m² pro Wohnung für das Badezimmer oder das WC bei Neubauten, Erweiterungen und neubauähnlichen Umbauten.*

Mitunterzeichnende

Alaj Drin, Cham

Andermatt Pirmin, Baar

Andermatt Urs, Baar

Baumgartner Hans, Cham

Bieri Anna, Hünenberg

Dittli Laura, Oberägeri

Dzaferi Zari, Baar

Franzini Luzian, Zug

Gössi Alois, Baar

Hofer Rita, Hünenberg

Iten Fabio, Unterägeri

Iten Patrick, Oberägeri

Käch Manuela, Cham

Liniger Isabel, Baar

Meierhans Thomas, Steinhausen

Mösch Jean-Luc, Cham

Odermatt Anastas, Steinhausen

Reinschmidt Mario, Steinhausen

Simmen Markus, Neuheim

Sivaganesan Rupan, Zug

Spescha Anna, Zug

Stadlin Daniel, Zug