

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend behindertengerechte öffentliche Bauten, eingereicht von Gemeinderat D. Hauser (SP)

Am 24. August 2009 reichte Gemeinderat David Hauser (SP) folgende Schriftliche Anfrage ein:

"Die neue Kantonsverfassung sieht vor, dass Menschen mit Behinderung Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Gebäuden, Anlagen und Leistungen haben (Art. 11 Abs. 4 KV). Diese Bestimmung ist bis Ende 2010 umzusetzen (Art. 138 Abs. 1 lit. a KV). Der Baudirektor hat den Gemeinden im Mai 2009 empfohlen, bis zu diesem Zeitpunkt im Minimum einen Umsetzungsplan festzulegen. Der Anspruch besteht jedoch unabhängig von dieser Empfehlung und die entsprechende Bestimmung ist seit längerem bekannt. Ich frage daher den Stadtrat:

- 1. Welchen Stellenwert geniesst der Verfassungsauftrag in der städtischen Liegenschaftenunterhalts- und Investitionspolitik?*
- 2. Besteht in Winterthur bereits ein Umsetzungskonzept für den behindertengerechten Zugang und wie weit ist die Stadt Winterthur in der Umsetzung des Verfassungsartikels? Falls kein entsprechendes Konzept besteht: Warum nicht und bis wann wird ein solches erstellt?*
- 3. Hat der Stadtrat im Finanzplan den zusätzlichen Mittelbedarf für die Umsetzung des Verfassungsauftrags berücksichtigt? In welcher Höhe?*
- 4. Lieber tun, was getan werden muss, als zugesagte kantonale Mittel aus dem Steuerfussausgleich nicht beanspruchen: Wird der Stadtrat einen (gebundenen) mehrjährigen Rahmenkredit erlassen und – bei entsprechendem Finanzaufkommen – jeweils einzelne Objekte vorziehen? Wird der Stadtrat bei entsprechendem Finanzaufkommen dringende – im Umsetzungskonzept vorgesehene – Anpassungen, die im Rahmen der laufenden Rechnung vorgenommen werden können, aufgrund ihrer Gebundenheit vorziehen?"*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

1. Rechtliche Grundlage

Bund

Seit dem 1. Januar 2004 sind das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) und die Behindertengleichstellungsverordnung (BehiV, SR 151.31) in Kraft. Damit ist die bundesrechtliche Grundlage geschaffen, dass Benachteiligungen verhindert, verringert oder beseitigt werden sollen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Es ist eine Rahmengesetzgebung, die gesamtschweizerisch Minimalstandards formuliert. Es ist die Meinung, dass die Kantone die Gleichstellungsmassnahmen konkretisieren.

Kanton Zürich

Das kantonale Recht konnte ohne Gesetzesrevision mittels Revision der §§ 34 f. der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) auf den 1. Juli 2005 mit den bundesrechtlichen Anforderungen in Einklang gebracht und mit den nötigen Ausführungsbestimmungen ergänzt

werden. Die auf den 1. Januar 2006 in Kraft getretene Kantonsverfassung (KV, LS 101) setzt in Art. 11 Abs. 4 für Menschen mit Behinderungen einen verfassungsmässigen Individualanspruch fest, der in letzter Instanz vor Bundesgericht eingeklagt werden kann. Dies allerdings erst nach Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist seit Inkrafttreten der Kantonsverfassung, d.h. ab dem 1. Januar 2011 (Art. 138 KV).

Mit der Revision des geltenden § 239 Abs. 4 PBG über das behindertengerechte Bauen und dessen Ersatz durch die neuen §§ 239a und 239b PBG¹ wird das Thema behindertengerechtes Bauen seiner Bedeutung entsprechend auf Gesetzesstufe geregelt und die nötige Klarheit hinsichtlich Geltungsbereich und Anforderungen geschaffen. Während § 239a das Bundesrecht umsetzt, erläutert § 239b den Anwendungsbereich bzw. die unbestimmten Begriffe von Art. 11 Abs. 4 KV. Ausserdem sollen die Anwendung und – soweit erforderlich – die materielle Bezugnahme auf die neue Norm SIA 500 "Hindernisfreie Bauten" sichergestellt werden.

Norm SIA 500

Am 1. Januar 2009 hat der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) die neue Norm SIA 500 "Hindernisfreie Bauten" in Kraft gesetzt. Sie definiert die Standards, mit denen im Hochbaubereich das Postulat der Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu erfüllen ist.

Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen

In der Anfrage wird der Begriff "öffentliche Bauten" verwendet. Dieser Begriff darf nicht mit "städtische Gebäude" gleichgesetzt werden. In Art. 2 lit. c BehiV wird der Begriff der "öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen" definiert. Als öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen gelten Bauten und Anlagen, die einem beliebigen Personenkreis offen stehen (z. B. Restaurants, Museen, Kinos, Einkaufsgeschäfte, Sportanlagen, öffentliche Plätze), Bauten, die von Personen in Anspruch genommen werden, die in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen stehen (z.B. Schulen, Spitäler und Heime) und Bauten, in denen private Dienstleistungsanbieter persönliche Dienstleistungen erbringen (Versicherungen, Arztpraxen usw.).

Verhältnismässigkeit

Eine Anpassungspflicht steht immer unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit der konkreten baulichen Anpassung. In der laufenden Teilrevision PBG wird dies ausdrücklich erwähnt und klar gestellt, dass bei allen Bauvorhaben der Vorbehalt der Verhältnismässigkeit zu beachten ist. Ganz allgemein darf der für Menschen mit Behinderung zu erwartende Nutzen nicht in einem Missverhältnis stehen zum wirtschaftlichen Aufwand (Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG). Bei der Interessenabwägung sind namentlich die Kriterien gemäss Art. 6 Abs. 1 BehiV zu berücksichtigen. Auch überwiegende Interessen des Umweltschutzes und des Natur- und Heimatschutzes (Art. 11 Abs. 1 lit. b BehiG) sowie Anliegen der Verkehrs- und Betriebssicherheit (Art. 11 Abs. 1 lit. c BehiG) können den Interessen des behindertengerechten Bauens entgegenstehen. Im BehiG wird ausserdem mit Bezug auf die Kosten klar definiert, welche baulichen Massnahmen zur Schaffung eines behindertengerechten Zugangs nicht mehr als verhältnismässig betrachtet werden. Bauliche Anpassungen können nur verlangt werden, wenn der Aufwand 5 % des Gebäudeversicherungswertes bzw. des Neuwerts oder 20 % der Erneuerungskosten nicht übersteigt (Art. 12 Abs. 1 BehiG).

¹ Vorentwurf Änderung Planungs- und Baugesetz (Behindertengerechtes Bauen) (Vernehmlassungsentwurf vom 3. Juli 2009)

2. Stand in Winterthur

In den letzten Jahren wurden in vielen öffentlichen Bauten und Anlagen im Rahmen von Sanierungen und Erneuerungen die behindertengerechte Zugänglichkeit und Benützbarkeit verbessert. Die kantonale Baudirektion empfiehlt nun den Gemeinden bis Ende 2010 mindestens sogenannte Erneuerungskonzepte zu erstellen. Diese sollen Aufschluss geben über Art und Ausmass des Anpassungsbedarfs sowie den für die Anpassung vorgesehenen Zeitpunkt und die voraussichtlichen Kosten.² Die schriftliche Anfrage nimmt Bezug auf dieses Kreisschreiben und fragt nach dem Stand der Umsetzungsplanung.

2.1 Städtische Hochbauten

Laufende Umsetzungen

Neubauten im Verwaltungs- und Finanzvermögen werden schon seit längerem entsprechend den bautechnischen Normen behindertengerecht erstellt.

Bei Sanierungen, Umbauten und Erneuerungen von städtischen Gebäuden und Anlagen steht neben verschiedenen baulichen Anpassungen der Einbau von Aufzugsanlagen im Vordergrund. So wurden in den letzten Jahren verschiedene Schulhäuser mit einem Lift ausgestattet oder ein Lift ist in Planung (Schulhaus Altstadt, Schulhaus Seen Dorf, Schulhaus Tössfeld, Schulhaus Feld). In anderen Schulhäusern, wie zum Beispiel dem im Umbau befindlichen Schulhaus Tägelmoos, wurden die erdgeschossigen Räume im Klassentrakt, Lehrkollegium, Singsaaltrakt und Turnhalle so verbessert, dass sie nun mit einem Rollstuhl erreicht werden können. Ebenfalls wurden entsprechend nutzbare Toilettenanlagen eingerichtet.

Verbessert wurden unter anderem die behindertengerechten Zugänglichkeiten im Stadthaus, im Rathaus, an der Technikumstrasse 81/83, im Steueramt, im Museum Oskar Reinhard am Stadtgarten. Das Kunstmuseum wird im Rahmen der laufenden Umbauten in Bezug auf die behindertengerechte Zugänglichkeit stark verbessert. Auch im Schloss Wülflingen wurde ein Lift eingebaut. Verschiedentlich wurden mobile Rampen angeschafft, um Behinderten einen Zutritt zum Gebäude zu gewährleisten.

Probleme der Umsetzung sieht der Stadtrat bei den denkmalgeschützten Villen, die durch die Stadtverwaltung genutzt werden. Die Umsetzung des Projekts Fokus (Zentralisierung von rund 760 städtischen Arbeitsplätzen in einem Neubau) würde hierbei eine grosse Entlastung bringen.

Vorgehen Erneuerungskonzept

In einem ersten Schritt soll das Immobilienportefeuille wie nachfolgend skizziert, gegliedert werden. Diejenigen Liegenschaften, bei denen Verbesserungen notwendig sein könnten, sollen anhand einer Checkliste genauer untersucht werden. Mit diesen Resultaten kann dann dem Stadtrat das konkrete weitere Vorgehen vorgeschlagen werden.

² Kreisschreiben Baudirektion Kanton Zürich vom 29. Mai 2009

| Analyseschritt 1 | Analyseschritt 2 | Analyseschritt 3 | Analyseschritt 4 | Analyseschritt 5 |
|--|--|--|--|--|
| Liegenschaften die nicht unter das Gesetz fallen | - | - | - | - |
| Liegenschaften die unter das Gesetz fallen → Analyseschritt 2 | Liegenschaften die bereits behindertengerecht sind | | | |
| | Liegenschaften die bezüglich Behindertengerechtigkeit Mängel aufweisen → Analyseschritt 3 | Fokus relevante Liegenschaften | | |
| | | Restliche Liegenschaften → Analyseschritt 4 | Geringe Publikumsrelevanz | |
| | | | Mittlere Publikumsrelevanz | |
| | | | Hohe Publikumsrelevanz → Analyseschritt 5 | Sind in näherer Umgebung (z.B. Schulkreis) Ausweichmöglichkeiten vorhanden |
| | | | Verbesserungen notwendig | |

2.2 Städtische Tiefbauten

Das Tiefbauamt berücksichtigt die Bestimmungen für das behindertengerechte Bauen. Bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs werden bis spätestens 20 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes behindertengerecht zugänglich sein müssen. Bis 2014 soll eine Basiserschliessung für Behinderte (Grobnetz) realisiert sein. Im Voranschlag 2009 ist dafür ein separates Projekt "Basiserschliessung für Behinderte" eröffnet worden (Objekt 11'340).

Bushaltestellen

Für sämtliche bestehenden öffentlichen Haltestellen wurde eine Priorisierung vorgenommen. Die notwendigen baulichen Anpassungen bei Haltestellen der 1. Priorität (wichtige Ein-/Aussteigepunkte mit hoher Fahrgastfrequenz) wurden realisiert. Die Haltestellen der 2. Priorität werden bis voraussichtlich 2014 angepasst.

Taktile Markierungen

Zugunsten der Sehbehinderten sind die taktilen Markierungen aufgrund von ZVV-Richtlinien auf dem ganzen Busnetz von Stadtbus weitgehend umgesetzt. Die Markierungen wurden im Jahr 2008 etappenweise ergänzt, wobei dem Hauptbahnhof und den übrigen intensiv genutzten Haltestellen eine höhere Priorität zukam.

Strassen, Wege und Plätze

Beim Neubau von Strassen, Wegen und Plätzen hält sich das Tiefbauamt an die schweizerische Norm "Behindertengerechtes Bauen" (gültig für Strassen- und Aussenraum) und die Richtlinien "Behindertengerechte Fusswegnetze" (Strassen-Wege-Plätze) der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen.

Allerdings gilt es zu beachten, dass sich die baulichen Bedürfnisse von behinderten Menschen teilweise widersprechen. So erhöht ein Anschlag bei einer Fussgängerinsel von mindestens 3 cm die Sicherheit für blinde und sehbehinderte Menschen. Für ältere und gehbehinderte Menschen dagegen kann ein solcher Anschlag eine Stolperfalle darstellen.

Bezüglich des bestehenden Geh- und Fusswegnetzes werden laufend punktuelle Korrekturen vorgenommen. Dies insbesondere, wenn Hinweise aus der Bevölkerung auf Mängel hindeuten. Diese werden jeweils unbürokratisch und möglichst rasch behoben.

2.3 Städtische Parkanlagen

Bei der Neuerstellung und der Sanierung von öffentlichen Parkanlagen und Friedhöfen werden die Richtlinien für behindertengerechtes Bauen berücksichtigt. In relativ flachem Gelände ist dies in der Regel ohne grossen Mehraufwand machbar. In Hanglagen (bspw. Frobergpark oder Friedhöfe Rosenberg und Oberwinterthur) können jedoch nicht alle Anlagenbereiche derart umgebaut werden, dass sie hindernisfrei erreichbar sind. Grössere Probleme bereiten in den Friedhofanlagen die denkmalpflegerisch geschützten Bauten. Hier können Lösungen oft nur im Zusammenhang mit umfangreichen Sanierungsprojekten realisiert werden.

2.4 Private öffentliche Bauten

Im Baubewilligungsverfahren werden die Vorhaben auf ihre Behindertengerechtigkeit geprüft. Sofern nötig werden, gestützt auf die gesetzlichen Grundlagen, Auflagen formuliert. Der Stadtrat unterstützt in diesem Zusammenhang die Konkretisierung im Rahmen der laufenden Vernehmlassung zur Teilrevision des PBG.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

"Welchen Stellenwert genießt der Verfassungsauftrag in der städtischen Liegenschaftenunterhalts- und Investitionspolitik?"

Die behindertengerechte Zugänglichkeit und Benützbarkeit von öffentlichen Bauten und Anlagen ist im Kanton Zürich ein verfassungsmässiges Grundrecht. Für den Stadtrat hat dieser Verfassungsauftrag einen hohen Stellenwert in der Bewirtschaftung der städtischen Immobilien. Grössere Neubauvorhaben werden behindertengerecht gebaut. Die Projektverantwortlichen haben zudem den Auftrag bei Anpassungen, Umbauten und Sanierungen von städtischen Gebäuden immer auch Verbesserungen für eine behindertengerechte Zugänglichkeit zu prüfen. Kleine Massnahmen, wie das Erstellen einer Rampe oder das Beschaffen von mobilen Rampen erfolgen über die laufende Rechnung. Eine gesetzeskonforme Umsetzung des Verfassungsauftrages wird letztlich mit dem Baubewilligungsverfahren, welches auch für städtische Hochbauvorhaben vorgeschrieben ist, sichergestellt.

Zur Frage 2:

"Besteht in Winterthur bereits ein Umsetzungskonzept für den behindertengerechten Zugang und wie weit ist die Stadt Winterthur in der Umsetzung des Verfassungsartikels? Falls kein entsprechendes Konzept besteht: Warum nicht und bis wann wird ein solches erstellt?"

Das Amt für Städtebau erarbeitet zurzeit zusammen mit der Behindertenkonferenz des Kantons Zürich einen Vorgehensplan für ein entsprechendes Erneuerungskonzept.

Zur Frage 3:

"Hat der Stadtrat im Finanzplan den zusätzlichen Mittelbedarf für die Umsetzung des Verfassungsauftrags berücksichtigt? In welcher Höhe?"

Der Aspekt der behindertengerechten Bauweise ist lediglich eine der Randbedingungen bei einem Sanierungsvorhaben. Daneben gibt es die Bedürfnisse der weiteren Nutzerinnen und Nutzer sowie die übrigen gesetzlichen Anforderungen zu berücksichtigen. Dazu gehören zum Beispiel werterhaltende Massnahmen, energetische Verbesserungen, Verbesserungen des Brandschutzes, gesundheitspolizeiliche Massnahmen, Massnahmen für den Lärmschutz, das Raumklima oder die Denkmalpflege sowie die Anforderungen an eine behindertengerechte Zugänglichkeit und Benützbarkeit. Die baulichen und technischen Massnahmen werden somit im Rahmen von Gesamtprojekten projektiert und finanziert. Der Stadtrat hat deshalb im Finanzplan für das behindertengerechte Bauen keine separaten Mittel eingestellt.

Zur Frage 4:

"Lieber tun, was getan werden muss, als zugesagte kantonale Mittel aus dem Steuerfussausgleich nicht beanspruchen: Wird der Stadtrat einen (gebundenen) mehrjährigen Rahmenkredit erlassen und – bei entsprechendem Finanzaufkommen – jeweils einzelne Objekte vorziehen? Wird der Stadtrat bei entsprechendem Finanzaufkommen dringende – im Umsetzungskonzept vorgesehene – Anpassungen, die im Rahmen der laufenden Rechnung vorgenommen werden können, aufgrund ihrer Gebundenheit vorziehen?"

Neubauten werden seit langer Zeit behindertengerecht erstellt. Bei laufenden Sanierungs- und Umbauvorhaben werden die Anliegen einer behindertengerechten Zugänglichkeit und Benützbarkeit ebenfalls sichergestellt. Kleinere Anpassungen wie mobile Rampen usw. werden über die laufende Rechnung abgewickelt. Wie zu Frage 3 aufgeführt, erfolgen grössere Anpassungen in der Regel im Rahmen von Gesamtprojekten.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder