

Vorliegend hatte die Vorinstanz die Baubewilligung für eine sieben Mehrfamilienhäuser mit je mehr als acht Wohnungen umfassende Arealüberbauung mit der Begründung verweigert, die grundstücksinternen Gebäudezugänge seien nicht behindertengerecht ausgestaltet.

Aus den Erwägungen:

4.1 Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG) hat gemäss dessen Artikel 1 Abs. 1 zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Eine Benachteiligung beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung bzw. einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs liegt nach Art. 2 Abs. 3 BehiG vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist. Anwendung findet das Behindertengleichstellungsgesetz gemäss Artikel 3 lit. c auf Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten, für welche nach Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes eine Bewilligung für den Bau oder für die Erneuerung erteilt wird.

Dass diese Voraussetzungen beim strittigen Bauvorhaben erfüllt sind, wird von der Rekurrentin grundsätzlich anerkannt. Sie hält jedoch dafür, dass die von der Vorinstanz verlangte behindertengerechte Erschliessung von der W-Strasse her eine unverhältnismässige Anordnung darstelle. § 239 Abs. 4 Satz 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) sehe ausdrücklich vor, dass bei Wohnüberbauungen und Geschäftshäusern die Bedürfnisse von Behinderten und Betagten «angemessen», das heisst verhältnismässig, zu berücksichtigen seien. Jedoch käme selbst ohne diese Regelung das allgemein geltende Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 36 Abs. 3 der Bundesverfassung [BV]) zum Tragen.

4.2 Auszugehen ist gemäss dem gestützt auf Art. 8 Abs. 4 BV erlassenen Behindertengleichstellungsgesetz davon, dass die Neuerstellung von Wohngebäuden mit mehr als acht Wohnungen grundsätzlich so zu erfolgen hat, dass die Bedürfnisse Behinderter berücksichtigt sind. Soweit dies nicht der Fall ist, hat die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen zu treffen. Da in solchen indessen eine Einschränkung eines Grundrechts, nämlich der

Eigentumsgarantie, liegt, müssen diese verhältnismässig sein und können sich Massnahmen zugunsten Behinderter im Einzelfall selbst bei Neubauten als unzulässig erweisen.

Davon, dass Massnahmen zugunsten Behinderter unter gewissen Umständen unverhältnismässig sein können, geht auch das Behindertengleichstellungsgesetz aus. Dessen Artikel 11 Abs. 1 lit. a statuiert den allgemeinen Grundsatz, dass auf die «Beseitigung» von Benachteiligungen zu verzichten ist, sofern der Nutzen für Behinderte zum wirtschaftlichen Aufwand in einem Missverhältnis steht. Nicht völlig klar ist, ob mit der Regelung von Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG auch Neubauvorhaben angesprochen sind, oder ob sich der in dieser Norm statuierte Grundsatz, worauf die Verwendung des Begriffs «Beseitigung» zumindest schliessen liesse, lediglich auf die Erneuerung von Gebäuden bzw. auf die Beseitigung bestehender Benachteiligungen bei solchen beziehe. Eindeutig nur auf bestehende Gebäude zugeschnitten ist die auf Art. 11 BehiG Bezug nehmende Regelung von Art. 12 Abs. 1 BehiG, wonach Benachteiligungen nicht zu beseitigen sind, sofern der Aufwand für die Anpassung fünf Prozent des Gebäudeversicherungswertes beziehungsweise des Neuwertes oder zwanzig Prozent der Erneuerungskosten übersteigt.

Weitere diesbezügliche Ausführungen erübrigen sich. Selbst wenn sich das Behindertengleichstellungsgesetz lediglich zur Verhältnismässigkeit bei der Erneuerung von Gebäuden äussern sollte, würde dies nichts daran ändern, dass das allgemein zu beachtende Verhältnismässigkeitsprinzip auch bei Neubauten zum Tragen kommt.

4.3 Das Behindertengleichstellungsgesetz setzt nach Artikel 1 Abs. 2 Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere *selbständig* soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und fortzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Detaillierte Anordnungen trifft das Behindertengleichstellungsgesetz, das sich inhaltlich – soweit hier von Interesse – auf Benachteiligungen beim Zugang zu einer Baute, einer Anlage, einer Wohnung oder einer Einrichtung oder einem Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs beschränkt (Art. 2 Abs. 3 BehiG), nicht. Solche werden durch Art. 4 BehiG, wonach «weitergehenden Bestimmungen der Kantone zu Gunsten der Menschen mit Behinderung» nichts entgegensteht, vielmehr dem kantonalen Recht überlassen.

Der Kanton Zürich hat in § 34 Abs. 2 der Besonderen Bauverordnung I (BBV I) bestimmt, dass beim behindertengerechten Bauen die Richtlinien und Normalien gemäss Ziffer 2.5 des Anhangs dieser Verordnung zu berücksichtigen sind, insbesondere auch für das Innere der Gebäude. Bei diesen Richtlinien und Normalien handelt es sich um die Norm SIA 500:2009 (Hindernisfreie Bauten) sowie um die «Empfehlung Wohnungsbau hindernisfrei – anpassbar», Ausgabe 1992, der Schweizerische Fachstelle für behindertengerechtes Bauen. Beide Publikationen, die sich sowohl mit der Ausgestaltung des Gebäudeinnern als auch mit den Aussenanlagen befassen, schreiben vor, dass allfällige Höhenunterschiede vom öffentlichen Grund bis zu den Gebäudezugängen durch Rampen mit einem Gefälle von grundsätzlich

nicht mehr als 6 Prozent zu überwinden sind. Nach Ziffer 9.4.1 in Verbindung mit Ziffer 1.2 der Norm SIA 500 ist «im begründeten Einzelfall» ein Gefälle bis max. 12 Prozent «bedingt zulässig». Hierbei ist nachzuweisen, dass die bestehenden Gegebenheiten die Erfüllung der Regelvorgabe verunmöglichen oder einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern. Dies könne «insbesondere durch bestehende Bausubstanz oder Topografie gegeben sein».

4.4 Den vorgenannten Anforderungen wird beim geplanten Bauvorhaben klarerweise nicht genügt. Allenfalls kann bei dem über eine Rampe mit einem Gefälle von 8 Prozent zugänglichen Haus B4 von einer noch bedingt zulässigen behindertengerechten Erschliessung ausgegangen werden. Die zu den übrigen Gebäuden führenden Rampen sind für Mobilitätsbehinderte eindeutig zu steil.

Letzteres wird von der Rekurrentin auch gar nicht bestritten. Ihre Argumentation geht dahin, dass die von der Vorinstanz verlangte behindertengerechte Zugänglichkeit der geplanten Gebäude ab der W-Strasse deswegen unverhältnismässig ist, weil der Zugang für Mobilitätsbehinderte schon an der durch die topografischen Verhältnisse bedingten Steilheit der zum Rekursgrundstück führenden öffentlichen Verkehrsanlagen scheitert.

Dieser Einwand ist nicht unberechtigt. Die Delegation der Rekursinstanz hat sich anlässlich des am 1. November 2012 durchgeführten Augenscheins von der Station F (Tram Linie A) her via die B-Strasse zum Rekursgrundstück begeben. Diese deutlich abfallende bzw. ansteigende Verkehrsanlage kann durch Personen, die auf einen Rollstuhl, einen Rollator oder eine sonstige Gehhilfe angewiesen sind, als Zugang zum Rekursgrundstück aus eigener Kraft – und damit im Sinne von Art. 1 Abs. 2 BehiG selbständig – nicht benützt werden. Gleiches gilt (...) für den Zugang ab der hangwärts gelegenen Bushaltestelle auf der V-Strasse. Auch die W-Strasse selbst ist teilweise zu steil. Dies gilt einerseits für den Beginn dieser von der V-Strasse abzweigenden Stichstrasse. Ein zu grosses Gefälle weist, wie die Delegation der Rekursinstanz anlässlich des Augenscheins feststellte, auch der im Bereich des Kraftwerks H verlaufende Abschnitt dieser Verkehrsanlage auf.

4.5 Wenn mithin das Rekursgrundstück über die dieses erschliessenden öffentlichen Verkehrsanlagen für Behinderte selbständig nicht erreichbar ist, stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Zweckmässigkeit bzw. dem Erfordernis von behindertengerecht ausgestalteten grundstücksinternen Gebäudezugängen. Hierbei ist – anders als bei dem von Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG für die Beseitigung von Benachteiligungen statuierten allgemeinen Grundsatz – unwesentlich, ob ein Missverhältnis zwischen dem wirtschaftlichen Aufwand und dem für Behinderte zu erwartende Nutzen vorliege. Entscheidend ist vielmehr, dass der für Behinderte zu erwartende Nutzen unabhängig von den mit einer behindertengerechten Erschliessung ab der W-Strasse verbundenen Kosten gering, wenn nicht gar inexistent wäre.

Entgegen der Auffassung der Vorinstanz spielt daher keine entscheidende Rolle, dass beim vorliegend strittigen Projekt aufgrund der Anordnung der geplanten Bauten keine auf dem Niveau der W-Strasse bzw. des entlang dieser Verkehrsanlage verlaufenden Fusswegs erfolgende Gebäudezugänge möglich

sind. Solche würden, weil eben schon die W-Strasse nicht «behindertentauglich» ist, nicht weiterhelfen. Insofern ist nachvollziehbar, dass die Vertreter der Behindertenkonferenz Kanton Zürich sowie der Schweizerischen Fachstelle für behindertengerechtes Bauen anlässlich der Sitzung vom 16. November 2011 zum Schluss kamen, dass Massnahmen für eine behindertengerechte Erschliessung ab der W-Strasse nicht «zielführend» und daher unverhältnismässig seien.

4.6 Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die Vertreter der genannten Behindertenorganisationen bei ihrer Beurteilung davon ausgingen, dass das Rekursgrundstück dank des talwärts an diesem vorbeiführenden, mehr oder weniger eben verlaufenden K-Wegs über eine für Behinderte ganzjährig benützbar alternative Erschliessung verfügt. Diese Einschätzung erfolgte im Wissen darum, dass dieser Weg über keinen festen Belag verfügt, sondern lediglich chaussiert ist. Dies erstaunt insofern etwas, als eine Chaussierung nach Tabelle 7 der SIA Norm 500 für Behinderte, jedenfalls solche, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, nur «beschränkt geeignet» ist. Für das Vorliegen einer valablen Alternativerschliessung wurde überdies vorausgesetzt, dass die Schneeräumung auf dem K-Weg gewährleistet ist. Eine solche findet aufgrund eines von der Delegation der Rekursinstanz anlässlich des Augenscheins beim Kraftwerk H festgestellten Hinweisschildes («Kein Winterdienst») indessen nicht statt. Es liesse sich daher fragen, ob die Vertreter der genannten Behindertenorganisationen bei Kenntnis dieses Umstandes zu einer anderen Einschätzung gelangt wären.

4.7 Letzteres kann jedoch dahingestellt bleiben. Selbst wenn der K-Weg ganzjährig uneingeschränkt benützbar wäre, stellte er keine wirklich taugliche Alternativerschliessung dar. Mobilitätsbehinderte könnten über diesen Weg – unter aufgrund des Belages erschwerten Bedingungen – zwar das ab dem Kraftwerk H nach Osten hin flache Teilstück der W-Strasse erreichen, sähen sich jedoch in der Folge mit dem bei der Einmündung dieser Verkehrsanlage in die V-Strasse gegebenen Gefälle konfrontiert, weshalb die bei jener Einmündung befindliche Bushaltestelle W für sie kaum erreichbar wäre. Auf ebenem Gelände könnte sie via die W-Insel und den F-Weg zur Bushaltestelle T gelangen. Die Wegstrecke dorthin beträgt allerdings rund eineinhalb Kilometer und ist, weil auch der F-Weg chaussiert ist, für Behinderte nur mit einem grösseren Zeitaufwand bewältigbar.

Auch über den K-Weg ist das Rekursgrundstück für Behinderte mithin selbständig kaum erreichbar und für solche Personen als Wohnort daher weitgehend ungeeignet. Das Rekursgrundstück ist aufgrund seiner topografischen Einbettung im Wesentlichen nur für (Mobilitäts-)Behinderte erreichbar, die zur Lenkung eines Motorfahrzeugs in der Lage sind. Wo dies nicht zutrifft, sind sie auf die Hilfe diesbezüglicher Transportdienste angewiesen. Die für motorisierte Behinderte oder Behindertentransporte notwendigen verbreiterten Abstellplatzflächen in der Nähe der Aufzüge, welche die nach Ziff. 3.7 der SIA-Norm 500 erforderliche Kabinengrösse aufweisen und vor welchen auch die notwendigen Manövriertflächen bestehen, sind in der geplanten Unterniveaugarage vorhanden.

5. Daran, dass eine grundstücksinterne behindertengerechte Erschliessung des Rekursgrundstücks ab der W-Strasse nicht erforderlich ist, ändert auch der Umstand nichts, dass es sich beim strittigen Bauvorhaben um eine Arealüberbauung handelt. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz lässt sich aus § 71 PBG, wonach Bauten und Anlagen einer Arealüberbauungen zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein müssen, nicht ableiten, dass eine Zusatzleistung gegenüber der in § 239 Abs. 4 PBG statuierten Anforderung nach einer angemessenen Berücksichtigung der Bedürfnisse von Behinderten und Betagten erforderlich sei (vgl. VGr, 5. April 2006, VB.2005.00558, E. 4.3.1, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

6. Zusammenfassend ergibt sich aus dem vorstehend Gesagten, dass der Rekurs gutzuheissen und der angefochtene Beschluss demzufolge aufzuheben ist.