



G.-Nr. R4.2022.00085  
BRGE IV Nr. 0179/2022

**Entscheid vom 17. November 2022**

Mitwirkende      Abteilungspräsident Reto Philipp, Ersatzrichter Kosmas Savary, Baurichter  
                          Urs Hany, Gerichtsschreiberin Karin Rüschi

in Sachen         **Rekurrentin**  
Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten, baulichen Umwelt,  
vertreten durch Schweizerische Fachstelle für Hindernisfreie Architektur,  
Zollstrasse 115, 8005 Zürich  
diese vertreten durch Rechtsanwältin [...]

gegen             **Rekursgegnerschaft**  
1. Gemeinderat X, [...]  
2. Politische Gemeinde X, [...]  
                      vertreten durch Gemeinderat X, [...]  
                      beide vertreten durch Rechtsanwalt [...]

betreffend        Beschluss des Gemeinderates vom 5. April 2022; Baubewilligung für Asyl-  
unterkunft, [...]

---

## **hat sich ergeben:**

### **A.**

Mit Beschluss vom 5. April 2022 erteilte der Gemeinderat X der Politischen Gemeinde X die baurechtliche Bewilligung für den Abbruch und den Neubau einer Asylunterkunft auf dem Grundstück Kat.-Nr. 1 an der A-Strasse in X.

### **B.**

Hiergegen erhob die Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten, baulichen Umwelt Rekurs beim Baurekursgericht des Kantons Zürich mit den folgenden Anträgen:

1. Das Bauvorhaben sei unter Berücksichtigung der SIA Norm 500 "Hindernisfreie Bauten" so anzupassen und der angefochtene Beschluss des Gemeinderates X Nr. 2022.66 vom 5. April 2022 mit entsprechenden Auflagen zu ergänzen, dass insbesondere folgende Mindestvorgaben zum hindernisfreien Bauten erfüllt seien:
  - a) Hindernisfreier Zugang zu mindestens einer Wohneinheit (vorzugsweise bei Wohneinheit 2) sowie zum Waschraum, welcher folgende Anforderungen zu erfüllen habe:
    - Gebäudezugänge seien stufenlos zu realisieren, geneigte Wege oder Rampen dürften maximal 6 % Steigung aufweisen (SIA 500, Ziff. 1.1 (recte: gemeint ist wohl Ziffer 3.1.1) / 3.2.1 / 3.5.1.1).
    - Auf Rampen sei vor Türen jeweils ein gefällfreies Podest mit min. 1,4 m Länge und 1,4 m Breite auszuweisen (SIA 500, Ziff. 3.5.3.1).
  - b) Schwellenloser Zugang innerhalb dieser einen Wohneinheit (vorzugsweise bei Wohneinheit 2) sowie im Waschraum.
    - Alle Türen seien schwellenlos auszuführen.
    - Wenn Türschwellen unumgänglich seien, dürften diese einen einseitigen max. 25 mm hohen Absatz aufweisen (SIA 500, Ziff. 3.3.2.1).

c) Die Nasszelle dieser einen Wohneinheit (vorzugsweise bei Wohneinheit 2) müsse gemäss Gästezimmer Typ I (SIA 500, Ziff. 7.9.1.4) angepasst werden, wobei folgende Anforderungen zu erfüllen seien:

- minimale Raumbreite von 1,7 m (besser 1,8 m)
- Duschen müssten bodeneben ausgeführt werden und mit dem Rollstuhl befahrbar sein
- Montage von Klappgriffen und Haltegriffen

2. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Rekursgegnerinnen.

#### **C.**

Mit Verfügung vom 16. Mai 2022 wurde vom Rekurseingang Vormerk genommen, das Vernehmlassungsverfahren einstweilen ausgesetzt und die Rekurrentin eingeladen, zur Frage des Vorliegens eines rechtsgültigen Begehrens um Zustellung des baurechtlichen Entscheids Stellung zu nehmen. Die entsprechende Stellungnahme der Rekurrentin ging hierorts am 25. Mai 2022 ein. Im Anschluss wurde mit Verfügung vom 30. Mai 2022 das Verfahren auf Begehren der Rekurrentin sistiert.

#### **D.**

Mit Eingabe vom 1. Juni 2022 stellte die Vorinstanz einen Antrag auf Fortsetzung des Verfahrens.

#### **E.**

Mit Verfügung vom 2. Juni 2022 wurde das Rekursverfahren fortgesetzt und das Vernehmlassungsverfahren eröffnet.

#### **F.**

Die Vorinstanz und die Bauherrschaft schlossen in ihrer gemeinsamen Vernehmlassung vom 13. Juni 2022 auf Abweisung des Rekurses unter Kostenfolge zu Lasten der Rekurrentin.

## **G.**

Auf Begehren der Rekurrentin wurde ein zweiter Schriftenwechsel durchgeführt. Die Replik datiert dabei vom 11. Juli 2022; die Duplik der Rekursgegner vom 2. August 2022.

## **H.**

Auf die Vorbringen der Parteien wird, soweit für die Entscheidbegründung erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen Bezug genommen.

## **Es kommt in Betracht:**

### **1.**

Gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sind Behindertenorganisationen gesamtschweizerischer Bedeutung, die seit mindestens 10 Jahren bestehen, zum Rekurs und zur Beschwerde berechtigt, wenn Rechtsansprüche aufgrund von Benachteiligungen geltend gemacht werden, die sich auf Behinderte auswirken (Art. 9 BehiG und Art. 5 Behindertengleichstellungsverordnung [BehiV]). Die Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten, baulichen Umwelt wurde vom Bundesrat als zur Beschwerde berechtigte Behindertenorganisation im Sinne von Art. 5 BehiV anerkannt und wird im „Verzeichnis der nach BehiG beschwerde- und klageberechtigten Behindertenorganisationen“ in Anhang 1 der BehiV (Ziffer 12) aufgeführt. Indem die Rekurrentin den hindernisfreien Zugang zu mindestens einer Wohneinheit sowie deren Benutzbarkeit im Innern (Schwellenlosigkeit im Innern, anpassbare Nasszelle) verlangt, macht sie Rechtsansprüche aufgrund von Benachteiligungen geltend, die sich auf Behinderte auswirken. Sie ist daher zur Rekurerhebung im Sinne von Art. 9 BehiG legitimiert.

Die Behindertenkonferenz Zürich BKZ hat sodann im Sinne von § 316 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) im Namen der Stiftung zur Förderung einer behindertengerechten baulichen Umwelt um die Zustellung des baurechtlichen Entscheides ersucht (vgl. act. 11.1).

Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf den Rekurs einzutreten.

## **2.**

Das Baugrundstück liegt gemäss der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde X in der Wohn- und Gewerbezone WG2.4. Die Bauherrschaft plant, das auf dem Grundstück befindliche Gebäude Vers.-Nr. 1 abzubauen und eine Asylunterkunft in der Form von eingeschossigen Containerbauten mit insgesamt drei Wohneinheiten mit je drei Zimmern und einer Nasszelle sowie einem gemeinsamen Waschraum zu erstellen. Die Vorinstanz hat das nachgesuchte Bauvorhaben bewilligt. Dem angefochtenen Beschluss ist unter anderem zu entnehmen, dass aufgrund des Umstandes, dass lediglich drei Wohneinheiten erstellt würden, keine Anforderungen an das hindernisfreie Bauen gestellt würden, da gemäss § 239 b PBG bei Neubauten von Wohngebäuden erst ab fünf Wohneinheiten die Grundsätze der Normen und Richtlinien bezüglich hindernisfreiem Bauen einzuhalten seien.

## **3.1.**

Die Rekurrentin macht demgegenüber geltend, die Baubehörde gehe fälschlicherweise davon aus, dass es sich bei Asylunterkünften um normale Wohnungen handle. Dementsprechend stütze sich die Baubewilligung auf § 239 b PBG. Dieser Rechtsauffassung sei deutlich zu widersprechen. Die in der Regel nur temporäre Unterbringung von Asylsuchenden gelte gemäss Rechtsprechung nicht als normale Wohnnutzung (VB.2006.00155 und BRGE I Nr. 0054/2017 vom 21.04.2017). So seien Asylunterkünfte – im Unterschied zu einer ordentlichen Wohnnutzung – etwa auch in der Zone für öffentliche Bauten zonenkonform, da es sich bei der Unterbringung von Asylsuchenden um eine wichtige öffentliche Aufgabe handle (VB 89/2004 in BEZ 1990 Nr. 24, BRKE I Nrn. 0041-0042/2010 in BEZ 2010 Nr. 20). Das Verwaltungsgericht habe eine Asylunterkunft in einer Kernzone, in welcher nur Wohnungen zulässig seien, gar für zonenwidrig gehalten (VB.2006.00155). Gemäss Praxis werde bei Asylsuchenden grundsätzlich nicht von einem „Wohnen“ im Sinne einer „Absicht dauernden Verbleibens“ (BRGE I Nr. 0054/2017, Erwägungen 4) ausgegangen. Zwingendes Merkmal für die Annahme einer Wohnnutzung sei das „immanente Element der ständigen bzw.

dauernden Unterkunft" (VB.2006.00155, Erwägung 2.2), was bei einer Asylunterkunft nicht erfüllt sei. Die SIA-Norm 500 selber nehme ebenfalls eine Differenzierung vor zwischen normaler Wohnnutzung („Bauten mit Wohnungen" gemäss Kategorie II) und „Unterkünften" (Kategorie I, Ziff. 7.9 und Anhang A.7). Anhang A.7 stelle für „Unterkünfte" spezifische Anforderungen hinsichtlich Hindernisfreiheit auf. Als „Unterkünfte" würden exemplarisch folgende Nutzungen aufgezählt: Hotels, Pensionen, Herbergen, Tagungsstätten, Campinganlagen, Studentenwohnheime, Notunterkünfte, Strafvollzugsanstalten. Die vorliegende Asylunterkunft sei als derartige Unterkunft im Sinne von Anhang A.7 der SIA Norm 500 zu qualifizieren.

Dass es sich bei der vorliegenden Asylunterkunft nicht um eine gewöhnliche Wohnnutzung handle, ergebe sich auch ohne genaue Kenntnis der konkreten Nutzungsmodalitäten ohne weiteres bereits daraus, dass die Unterbringung in kleinen und notbehelfsmässigen Containern erfolge. Solche Unterkünfte eigneten sich a priori nicht für eine langfristige Unterbringung. Auch sei die Unterkunft von Asylsuchenden grundsätzlich so organisiert, dass zu Beginn regelmässig nur eine temporäre Unterbringung vorgesehen sei. Die vorliegende Asylunterkunft falle damit in den Geltungsbereich des BehiG sowie der einschlägigen kantonalen Normen über das behindertengerechte Bauen (§ 239 a Abs. 1 PBG). Gemäss § 239 c PBG bestimme sich das Nähere zu den nach § 239 a PBG erforderlichen baulichen Massnahmen nach den anerkannten Regeln der Baukunde, wobei der Regierungsrat die massgebenden Regelwerke bezeichne. Als massgebendes Regelwerk habe der Regierungsrat in der Besonderen Bauverordnung I (BBV I) die Norm SIA 500 „Hindernisfreie Bauten" bezeichnet (Ziffer 251). Entsprechend sei die Norm SIA 500 im vorliegenden Fall anwendbar. Die Asylunterkunft sei daher so zu gestalten, dass sie – im gemäss SIA-Norm 500 geforderten Ausmass – für Menschen mit Behinderungen zugänglich und benutzbar sei und den verbindlichen Vorgaben der Norm SIA 500 „Hindernisfreie Bauten" entspreche (insbesondere Ziffer 7.9 und Anhang A. 7). Dementsprechend seien die entsprechenden Vorgaben einzuhalten.

Die geplanten drei Wohneinheiten sowie der vorgesehene Waschraum seien nicht hindernisfrei zugänglich und entsprächen auch im Innern nicht den Vorgaben der SIA Norm 500 und dabei insbesondere nicht den spezifischen Anforderungen an Notunterkünfte gemäss den Ziffern 7.9 und Anhang A.7 der SIA Norm 500.

Gebäudezugänge seien stufenlos zu realisieren, geneigte Wege oder Rampen dürften maximal 6 % Steigung aufweisen (SIA 500, Ziff. 1.1 (recte: gemeint ist wohl Ziffer 3.1.1) / 3.2.1 / 3.5.1.1). Auf Rampen sei vor Türen jeweils ein gefällfreies Podest mit mindestens 1,4 m Länge und 1,4 m Breite auszuweisen (SIA 500, Ziff. 3.5.3.1). Bei Unterkünften gemäss SIA-Norm 500, Anhang A.7 habe mindestens eine Wohneinheit den Anforderungen gemäss Ziffer 7.9.1 zu genügen. Dasselbe gelte für den allen Wohneinheiten dienenden Waschraum. Damit die eine Wohneinheit, welche hindernisfrei zugänglich auszugestaltet sei, auch im Innern benutzbar sei, sei sie schwellenlos auszugestaltet. Dasselbe gelte für den allen Wohneinheiten dienenden Waschraum. Gemäss Ziffer 3.3.21 SIA 500 seien Türen ohne Schwellen und vorzugsweise ohne Absätze auszubilden. Wenn Türschwellen unumgänglich seien, dürften diese einseitig maximal 25mm hoch sein (Ziff. 3.3.2.1 Satz 2). Damit die eine Wohneinheit, welche hindernisfrei zugänglich auszugestaltet sei, auch im Innern benutzbar sei, sei die darin befindliche Nasszelle gemäss Gästezimmer Typ I (SIA 500, Ziff. 7.9.1.4) auszugestaltet. Es müssten insbesondere folgende Anforderungen erfüllt sein: minimale Raumbreite von 1,7 m (besser 1,8 m), die Duschen müssten bodeneben ausgeführt werden und mit dem Rollstuhl befahrbar sein, Montage von Klappgriffen und Haltegriffen. Die beantragten Anpassungen seien relativ einfach umsetzbar und ohne weiteres verhältnismässig. Die Kosten für die Umgebungsarbeiten seien nicht beziffert. Die Anpassungen von Aussen seien mit höchstens Fr. 5'000.— zu veranschlagen. Es seien auf dem Markt sodann Containermodelle erhältlich, die die Anforderungen im Innern erfüllten. Dass die Gemeinde die Container schon beschafft habe, dürfe nicht ausschlaggebend sein und sei auf eigenes Risiko geschehen.

### **3.2.**

Die Vorinstanz und die Bauherrschaft halten diesen Ausführungen entgegen, die SIA Norm 500 (2009) komme nicht zur Anwendung, da die streitbetroffene Asylunterkunft nicht in den Geltungsbereich von Art. 3 BehiG bzw. §§ 239 a bis 239 d PBG falle. Dem BehiG unterstünden Wohngebäude mit mehr als acht Wohneinheiten (vgl. Art. 3 lit. c BehiG). Das kantonale Recht erweitere den Anwendungsbereich des BehiG auf Wohngebäude von fünf bis acht Wohneinheiten (vgl. § 239 b Abs. 1 PBG). Der Rekurrentin sei in Übereinstimmung mit dem angefochtenen Entscheid darin zuzustimmen,

dass die geplante Asylunterkunft drei Wohneinheiten umfasse. Mangels vorausgesetzter Anzahl von Wohneinheiten bestehe vorliegend keine gesetzliche Pflicht behindertengerechten Bauens.

Bei der Asylunterkunft handle es sich ohne weiteres um normale Wohnungen bzw. Wohneinheiten: Als Wohnung bzw. Wohneinheit sei eine bauliche Einheit zu verstehen, die mindestens einen Raum (Wohnen/Schlafen) sowie die erforderlichen Nasszellen und eine Küche aufweise. Die geplante Asylunterkunft sehe entsprechende Räumlichkeiten vor. Unbeachtlich für die Qualifikation als Wohngebäude bzw. Wohneinheiten sei demgegenüber, ob nur eine temporäre Unterbringung oder die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zur Diskussion stehe. Die Dauer der Nutzung sei für die Qualifikation als Wohneinheit nicht relevant. Das BehiG und das kantonale Recht gälten weiter für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (vgl. Art. 3 lit. a BehiG; § 239 a Abs. 1 PBG). Art. 2 lit. c BehiV definiere, was unter öffentlich zugänglich in diesem Sinn zu verstehen sei. Die Asylunterkunft stehe insbesondere weder einem beliebigen Personenkreis (Allgemeinheit) noch einem bestimmten Personenkreis mit besonderem Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen (Asylsuchende im Allgemeinen) offen. Vielmehr sei die Unterkunft (bereits zum Schutze der Privatsphäre) grundsätzlich nur für die dieser individuell-konkret zugewiesenen Bewohner sowie die Mitarbeiter zugänglich. Entsprechend mache der Umstand, dass es sich beim Neubau einer Asylunterkunft um die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handle, die Unterkunft nicht zu einer öffentlich genutzten Baute im Sinn von § 239 d Abs. 1 PBG sowie Art. 11 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Zürich (KV).

Die von der Rekurrentin genannten Präjudizien seien in Bezug auf die von ihr bestrittene normale Wohnnutzung im Sinn von § 239 b Abs. 1 PBG der Asylunterkunft nicht einschlägig. In diesen Entscheiden gehe es um die planungsrechtliche Qualifikation der betreffenden Asylunterkunft; im vorliegenden Fall sei die Frage der Wohnnutzung demgegenüber unter dem Aspekt der Anwendbarkeit der Vorschriften behindertengerechten Bauens zu betrachten. Sollten die Vorgaben behindertengerechten Bauens wider Erwarten als anwendbar erachtet werden, würde deren auflagenweise Anordnung vorliegend dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit widersprechen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Bundesverfassung [BV]; Art. 11 f. BehiG; § 239c Abs. 3 PBG).

Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG ordne das Gericht die Beseitigung einer Benachteiligung namentlich dann nicht an, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand stehe. Gemäss Art. 12 Abs. 1 BehiG sei bei der Interessenabwägung nach Art. 11 Abs. 1 BehiG dann auf eine Anordnung der Beseitigung zu verzichten, wenn der Aufwand für die Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswerts bzw. Neuwerts der Anlage oder 20 Prozent der Erneuerungskosten übersteige. Die von der Bauherrschaft für die geplante Asylunterkunft beschafften Container seien zurzeit bei einer anderen Gemeinde als Asylunterkunft im Einsatz. Sie würden von dieser für einen Betrag von Fr. 50'000.-- übernommen. Der Umbau der drei Wohneinheiten gemäss den Anforderungen behindertengerechten Bauens würde dazu führen, dass die Kosten für die Anpassungen die Anschaffungskosten der Container überstiegen, soweit dies technisch bei den industriell vorgefertigten Containern überhaupt machbar wäre.

Zu beachten sei weiter, dass die Zahl von Personen, welche die geplante Asylunterkunft bewohnen würden, aufgrund der geringen Grösse von bloss drei Wohneinheiten klein ausfalle. Sodann erfolge die Zuweisung zu einer Asylunterkunft individuell konkret, weshalb bei dieser (auch) auf allfällige Mobilitätseinschränkungen Rücksicht genommen werden könne. Der Fall, dass eine mobilitätseingeschränkte Person in die vorliegend geplante Asylunterkunft zugewiesen werde, dürfte somit gar nicht erst eintreten. Im Rahmen der Interessenabwägung sei weiter zu berücksichtigen, dass die betreffenden Personen nur temporär in der Asylunterkunft wohnten. Der geringe zusätzliche Nutzen der beantragten Auflagen für Behinderte stehe zum dargelegten hohen wirtschaftlichen Aufwand für deren Umsetzung in einem offenkundigen Missverhältnis. Eine entsprechende Anordnung sei somit nicht verhältnismässig. Abschliessend sei bemerkt, dass die vorliegende Verzögerung des Baubewilligungsverfahrens zu einem denkbar schlechten Zeitpunkt komme. Aufgrund des gegenwärtigen Kriegs in der Ukraine sei es notwendig, möglichst rasch zeitgemässe Unterkünfte für Flüchtlinge bereit zu stellen. Diesem gewichtigen öffentlichen Interesse könne mit der Übernahme bestehender Container entsprochen werden, auch wenn diese nicht hindernisfrei ausgebaut seien. Das öffentliche Interesse an einem raschen Ersatz der bestehenden 30-jährigen Wohncontainer sei höher zu gewichten als das öffentliche Interesse daran, dass diese (neue) Asylunterkunft auch hindernisfrei ausgebaut werde.

#### 4.

Strittig ist damit vorliegend vorab die Frage, ob das geplante Bauvorhaben als Wohngebäude oder als Unterkunft (öffentlich zugängliche Baute) zu qualifizieren ist.

Die Norm SIA 500:2009 (Hindernisfreies Bauen) unterscheidet nach öffentlich zugänglichen Bauten (Kategorie I), Bauten mit Wohnungen (Kategorie II) und Bauten mit Arbeitsplätzen (Kategorie III). Im Anhang A der Norm werden nutzungsspezifische Anforderungen für Bauten der Kategorien I und III definiert.

In den Erwägungen des angefochtenen Beschlusses wird auf die Anforderungen gemäss § 239 b PBG verwiesen und festgehalten, dass aufgrund der Erstellung von lediglich 2 Wohneinheiten, die Anforderungen an das hindernisfreie Bauen nicht zur Anwendung kämen. Die Bestimmungen § 239 b PBG sind auf "Wohngebäude" anwendbar. Massgebend sind die Anforderungen für Bauten der Kategorie II der Norm SIA 500:2009 (Bauten mit Wohnungen). Demgegenüber ist die Qualifikation als "Unterkunft" mit entsprechenden spezifischen Anforderungen, u.a. bezüglich Gästezimmer, nur bei Bauten der Kategorie I (öffentlich zugängliche Bauten) möglich. Als Unterkünfte gelten insbesondere Hotels, Pensionen, Herbergen, Studentenwohnheime und Notunterkünfte.

Für den Begriff der "öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen" verweist § 239 a Abs.1 PBG auf Art. 3 lit. a BehiG und Art. 2 lit. c BehiV. Danach sind Bauten und Anlagen öffentlich zugänglich, wenn sie einem beliebigen Personenkreis offen stehen (Ziff. 1), wenn sie nur einem bestimmten Personenkreis offen stehen, der in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen oder zu Dienstleistungsanbietern steht, welche in der Baute tätig sind (Ziff. 2), oder wenn es sich um Bauten handelt, in denen Dienstleistungsanbieter persönliche Dienstleistungen erbringen (Ziff. 3).

Der Botschaft vom 11. Dezember 2000 zum bundesrätlichen Entwurf des BehiG (BBI 2001 S. 1715 ff., 1178) ist zu entnehmen, der Gesetzesentwurf erfasse zunächst all jene Bauten und Anlagen, zu denen grundsätzlich jeder Zugang habe, sofern er die allenfalls bestehenden Voraussetzungen (Eintritts- oder Benützungsg Gebühr, schickliche Kleidung usw.) erfülle. Das Gesetz gelte also beispielsweise für Geschäfte, Banken, Restaurants, Hotels,

Veranstaltungsräume, Museen, Bibliotheken, Parkhäuser, Parkanlagen, Hallen- und Strandbäder sowie Sportstadien.

Als öffentlich zugängliche Bauten gelten gemäss Ziff. 1.3.2.2. der Norm SIA 500:2009, auf die § 34 BBV I in Verbindung mit Ziff. 2.51 im dazugehörigen Anhang verweist, folgende Bauten:

- Bauten, die allgemein zugänglich sind und einem nicht näher bestimmten Publikum offenstehen, wie z.B. Restaurants, Hotels, Banken, Verkaufsgeschäfte;
- Bauten, die einem bestimmten Personenkreis zur Verfügung stehen, wie z.B. Schulen, Kirchen und Clubanlagen;
- Bauten, in denen Dienstleistungen persönlicher Natur erbracht werden und die von einem nicht näher bestimmten Publikum in Anspruch genommen werden können, wie z.B. Arztpraxen, Anwaltskanzleien;
- Besuchsbereiche in Bauten mit Arbeitsplätzen.

In Betracht kommt vorliegend zunächst die erste Kategorie, zu der gemäss Ziff. A.7 im Anhang A der SIA-Norm u.a. Unterkünfte gezählt werden, wie insbesondere Hotels, Pensionen, Herbergen, Tagungsstätten und Campinganlagen und "sinngemäss" auch Studentenwohnheime, Notunterkünfte und Strafvollzugsanstalten.

Der eingereichten Mailkorrespondenz (act. 5.3) ist zu entnehmen, dass die geplante Anlage als Notunterkunft für Flüchtlinge gedacht ist. Solche Notunterkünfte (vorliegend Containerbauten) sind in der Regel nur für eine temporäre Unterbringung ausgerichtet und es ist dementsprechend, wie die Rekurrentin zu Recht ausführt, mit einem häufigen Wechsel der Nutzerschaft zu rechnen. Von einer längerfristigen Aufenthaltsperspektive in der Schweiz und damit einem längeren Aufenthalt von Asylsuchenden in der geplanten Anlage ist nicht auszugehen. Bei den vorliegend geplanten Containern handelt es sich somit nicht um Wohngebäude im herkömmlichen Sinn, auf die die Bestimmungen von § 239 a Abs. 2 PBG und § 239 b PBG abzielen. Ausschlaggebend ist, dass der Wohnraum nur einer ganz spezifischen Nutzergruppe zur Verfügung steht, denen die Wohnungen bzw. Zimmer zugewiesen werden. Es geht beim vorliegenden Projekt somit nicht darum, Benachteiligungen zu verhindern, denen Menschen mit Behinderungen auf dem Wohnungsmarkt ausgesetzt sind, indem der Zugang zu den Bauten für sie

aus baulichen Gründen nicht oder nur unter erschwerenden Bedingungen möglich ist (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 3 BehiG). Vielmehr muss gewährleistet werden, dass Asylsuchende mit einer Behinderung bei der Unterbringung durch das Gemeinwesen nicht benachteiligt werden und die Wohnsiedlung auch auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet wird (Art. 8 Abs. 4 BV). Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass in Asylunterkünften häufig mehr Personen auf engem Raum zusammenleben. Potentiell ist damit mit einer deutlichen grösseren Anzahl von behinderten Menschen in solchen Unterkünften zu rechnen als bei einer gewöhnlichen Wohnung. Gerade bei Notfallunterbringungen und einem erhöhten Flüchtlingsaufkommen kann sodann trotz einer individuell konkreten Zuweisung kaum sichergestellt werden, dass nur Personen ohne Behinderung zugewiesen werden, da gerade bei einer Knappheit der Unterbringungsmöglichkeiten allenfalls gar keine Alternativen für die Unterbringung vorhanden sind.

Es kann zwar nicht gesagt werden, dass die Wohnsiedlung allgemein zugänglich ist und einem nicht näher bestimmten Publikum offensteht (vgl. Art. 2 lit. c Ziff. 1 BehiV). Jedoch stellen die Asylsuchenden, die für die Unterbringung in der Wohnsiedlung die Unterstützung des Gemeinwesens in Anspruch nehmen, im Sinne von Art. 2 lit. c Ziff. 2 BehiV einen bestimmten Personenkreis dar, der in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Gemeinwesen steht. Insofern liegt eine öffentlich zugängliche Baute im Sinne von Art. 2 lit. c BehiV bzw. § 239 a Abs. 1 PBG vor. Sodann ist die vorgesehene Nutzung durchaus vergleichbar mit den Unterkünften, die in Ziffer A.7 im Anhang A der SIA Norm 500:2009 beispielhaft aufgelistet werden. Im Ergebnis erscheint es daher sachgerecht, vorliegend die Anforderungen an öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen in Anschlag zu bringen.

Dass die geplante Anlage die Anforderungen an das Hindernisfreie Bauen im Sinne von § 239 a Abs. 1 PBG in Verbindung mit der SIA Norm 500: 2009 nicht erfüllt, ist unbestritten. Somit müssten wie von der Rekurrentin gefordert unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit (siehe dazu sogleich) folgende Mindestvorgaben erfüllt werden: Hindernisfreier Zugang zu mindestens einer Wohneinheit sowie zum Waschraum (Ziffern 3.1.1, 3.2.1, 3.5.1.1 sowie 3.5.3.1 der SIA Norm 500:2009); Schwellenloser Zugang innerhalb dieser Wohneinheit sowie im Waschraum (Ziffer 3.3.2.1 der SIA Norm 500:2009) und Anpassung der Nasszelle dieser Wohneinheit an den Gästezimmer Typ I gemäss Ziffer 7.9.1.4 der SIA Norm 500:2009.

## **5.**

Im Weiteren stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit. Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. a BehiG ist die Beseitigung einer Benachteiligung namentlich dann nicht anzuordnen, wenn der für Behinderte zu erwartende Nutzen in einem Missverhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand steht. Gemäss Art. 12 Abs. 1 BehiG ist bei der Interessenabwägung nach Art. 11 Abs. 1 BehiG dann auf eine Anordnung der Beseitigung zu verzichten, wenn der Aufwand für die Anpassung 5 Prozent des Gebäudeversicherungswerts bzw. des Neuwerts der Anlage oder 20 Prozent der Erneuerungskosten übersteigt.

Welche Kosten die notwendigen Anpassungen verursachen, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht gesagt werden, da dies von der Vorinstanz nicht bzw. nicht genügend geprüft wurde. Die unsubstantiierten Schätzungen der Vorinstanz in der Vernehmlassung bilden keine genügende Grundlage für eine Überprüfung durch das Gericht. Die Prüfung der Verhältnismässigkeit ist erstinstanzlich durch die Vorinstanz vorzunehmen. Diese wird detailliert zu prüfen haben, welche Kosten die notwendigen Massnahmen verursachen und in welchem prozentualen Verhältnis diese zum Gebäudeversicherungswert bzw. dem Neuwert der Anlage und den Erneuerungskosten stehen.

## **6.1.**

Somit ist der Beschluss des Gemeinderates X vom 5. April 2022 in teilweiser Gutheissung des Rekurses aufzuheben und ist die Sache im Sinne der Erwägungen zur Prüfung der Verhältnismässigkeit an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Gemäss § 13 Abs. 2 Satz 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) tragen mehrere am Verfahren Beteiligte die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen. Bei (teilweiser) Gutheissung eines Nachbarrekurses ist auch die Baubehörde bzw. die betreffende kantonale Amtsstelle als (teilweise) unterliegende Verfahrenspartei zu betrachten. Sie wird damit im Rechtsmittelverfahren neben der Bauherrschaft kostenpflichtig (VB.2004.00481 in RB 2005 Nr. 12). In der Regel sind die Kosten zur einen Hälfte der Bauherrschaft und zur andern Hälfte der Vorinstanz (bzw. den Vorinstanzen) aufzuerlegen.

Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten damit je zur Hälfte dem Gemeinderat X sowie der Politischen Gemeinde X aufzuerlegen (§ 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes [VRG]).

Nach § 338 Abs. 1 PBG bzw. § 2 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts (GebV VGr) legt das Baurekursgericht die Gerichtsgebühr nach seinem Zeitaufwand, nach der Schwierigkeit des Falls und nach dem bestimmbaren Streitwert oder dem tatsächlichen Streitinteresse fest. Liegt wie hier ein Verfahren ohne bestimmbaren Streitwert vor, beträgt die Gerichtsgebühr in der Regel Fr. 500.-- bis Fr. 50'000.-- (§ 338 Abs. 2 PBG; § 3 Abs. 2 GebV VGr). Bei der Bemessung der Gebührenhöhe steht der Rekursinstanz ein grosser Ermessensspielraum zu (Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 13 Rz. 25 ff.).

Demnach ist die Gerichtsgebühr vorliegend auf Fr. 4'000.-- festzusetzen.

## **6.2.**

Gemäss § 17 Abs. 2 lit. a VRG kann im Rekursverfahren und im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenpartei verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Die Bemessung der Umtriebsentschädigung richtet sich nach § 8 GebV VGr.

Der Beizug eines Rechtsbeistandes ist in aller Regel als Grund für die Zusprechung einer Umtriebsentschädigung einzustufen (VB.2003.00093 vom 16. Oktober 2003, E. 3.1.). Demnach ist vorliegend der Rekurrentin zulasten der Politischen Gemeinde X eine Umtriebsentschädigung zuzusprechen. Angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 1'700.--. Da die Umtriebsentschädigung pauschal festgelegt wird, entfällt die Zusprechung eines Mehrwertsteu-erzusatzes von vornherein (BRKE II Nrn. 0247 und 0248/2007 in BEZ 2007 Nr. 56; [www.baurekursgericht-zh.ch](http://www.baurekursgericht-zh.ch)).

Es liegt ein Rückweisungsentscheid vor, der als Zwischenentscheid im Sinn von Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG) zu qualifizieren ist. Dessen Anfechtbarkeit richtet sich nach § 19a Abs. 2 VRG.