

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 120/2019/36

Bern, 24. September 2019

in der Beschwerdesache zwischen

A. _____
Beschwerdeführerin 1

B. _____
Beschwerdeführerin 2

alle per Adresse B. _____

und



Baupolizeibehörde der Gemeinde Fraubrunnen, Gemeindeverwaltung, Dorfstrasse 10,
3308 Grafenried

betreffend die Verfügung der Baupolizeibehörde der Gemeinde Fraubrunnen vom 12. April
2019 (2014-488; Treppengeländer)

I. Sachverhalt

1. Mit Entscheid vom 12. Juni 2017 bewilligte das Regierungsstatthalteramt Bern-Mittelland den Neubau von zwei Doppel Einfamilienhäusern mit gemeinsamem Autounterstand auf Parzelle Fraubrunnen Grundbuchblatt Nr. C. _____ (heute Nrn. C. _____, D. _____, E. _____ und F. _____). Am 1. September 2017 stimmte die Gemeinde Fraubrunnen einer Projektänderung zu, die eine Verbreiterung des Autounterstands als Abstellraum für Velos vorsah und mit Entscheid vom 4. März 2019 bewilligte sie eine Projektänderung im Bereich der Umgebungsgestaltung. Die vier Wohnungen weisen je ein Keller-, ein Erd-, ein Ober- sowie ein Dachgeschoss auf. Die einzelnen Geschosse sind mit internen Treppen miteinander verbunden. Anlässlich der

Bauabnahme stellte die Baupolizeibehörde unter anderem fest, dass bei den verschiedenen Treppenaufgängen die Sicherheitsvorschriften gemäss der SIA-Norm 358 nicht eingehalten sind. Für die detaillierte Beurteilung der Situation beauftragte die Gemeinde einen externen Architekten. Dieser kam in seinem Gutachten vom 1. April 2019 zu folgendem Schluss: Bei den Treppen von den Untergeschossen in die Erdgeschosse stelle die Absturzhöhe von 198 Zentimeter eine Gefährdung dar. Es seien Absturzsicherungen vorzusehen und die Treppen seien je mit einem Handlauf auszustatten. Die Treppen von den Erdgeschossen in die Obergeschosse seien ebenfalls mit Handläufen auszustatten und die Besteigbarkeit der Podeste in den Obergeschossen sei zu verhindern. Schliesslich seien bei den Geländern der Treppen zwischen den Obergeschossen und den Dachgeschossen die Abstände zwischen den Trittkanten und den Geländerunterkanten zu verringern. Die Geländer seien zudem bekletterbar, weshalb je ein Kletterschutz anzubringen sei. Mit Verfügung vom 12. April 2019 ordnete die Gemeinde Fraubrunnen an, die im Gutachten vom 1. April 2019 festgehaltenen Mängel seien innert drei Monaten, das heisst bis am 12. Juli 2019, zu beheben. Gleichzeitig drohte sie die Ersatzvornahme und eine Busse bei Nichtbefolgung an. Diese Verfügung eröffnete sie sämtlichen Grundeigentümern sowie den Beschwerdeführenden.

2. Gegen diese Verfügung reichten die Beschwerdeführenden am 6. Mai 2019 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie stellen sinngemäss den Antrag, die Verfügung sei insofern aufzuheben, als sie das Anbringen eines Kletterschutzes bei den Geländern der Treppen zwischen den Obergeschossen und den Dachgeschossen verlangt. Sie machen geltend, diese Treppengeländer widersprüchen keinen baurechtlichen Vorschriften. Hingegen erklären sie sich bereit, bei diesen Geländern eine zusätzliche Traverse anzubringen, um den Abstand zwischen der Geländerunterkante und der Trittkante zu verringern. Auch mit den vorgeschlagenen Massnahmen bei den übrigen Treppenaufgängen sind sie einverstanden.

3. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet,¹ holte bei der Vorinstanz die Vorakten sowie eine Stellungnahme ein.

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (Organisationsverordnung BVE, OrV BVE; BSG 152.221.191).

4. Auf die Rechtsschriften wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

Gemäss Art. 49 Abs. 1 BauG² können baupolizeiliche Verfügungen nach Art. 45 bis 48 BauG innert 30 Tagen seit Eröffnung mit Beschwerde bei der BVE angefochten werden. Die Beschwerdeführenden sind als Adressaten durch die angefochtene Verfügung beschwert und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Auf ihre form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2. Streitgegenstand

a) Anfechtungsobjekt ist die Verfügung der Vorinstanz. Der Streitgegenstand braucht sich nicht mit dem Anfechtungsobjekt zu decken, kann aber auch nicht über dieses hinausgehen. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen die Parteien den Streitgegenstand. Sowohl für das Einleiten eines Beschwerdeverfahrens als auch für dessen Umfang und eine allfällige vorzeitige Beendigung gelten somit die Verfügungs- oder Dispositionsmaxime sowie das Rügeprinzip. Die Parteien können den Streitgegenstand im Verlauf des Verfahrens nicht erweitern, sondern nur einschränken.³

b) Die Beschwerde richtet sich einzig gegen den angeordneten Kletterschutz im Bereich der Treppengeländer zwischen den Obergeschossen und den Dachgeschossen. Im Übrigen erklären sich die Beschwerdeführenden mit den angeordneten Massnahmen einverstanden und sind bereit, diese umzusetzen. Dementsprechend beschränkt sich der Streitgegenstand auf die Frage der Rechtmässigkeit dieser Massnahme. Im Übrigen ist die Wiederherstellungsverfügung der Gemeinde in Rechtskraft erwachsen.

² Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0).

³ Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 72 N. 6 bis 8.

3. Sicherheit der Treppengeländer

a) Bauten und Anlagen müssen so erstellt, betrieben und unterhalten werden, dass sie weder Personen noch Sachen gefährden (Art. 21 BauG). Treppen, Galerien, Balkone, Brüstungen und andere begehbare Flächen sind, soweit eine Absturzgefahr für Personen besteht, mit ausreichenden Geländern oder anderen genügenden Schutzvorrichtungen zu versehen (Art. 58 BauV⁴). Bei der Erstellung von Bauten und Anlagen sind die anerkannten Regeln der Baukunde einzuhalten. Personen und Sachen dürfen weder durch den Bestand oder Betrieb von Bauten und Anlagen gefährdet werden (Art. 57 Abs. 1 BauV). Die Baugesetzgebung konkretisiert die anerkannten Regeln der Baukunde und Sicherheitsanforderungen nicht näher, sondern verweist in Art. 57 Abs. 2 BauV auf die Vorschriften und Richtlinien der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt SUVA. Die Normen und Empfehlungen der Fachverbände sind ergänzend zu beachten. Die SIA-Normen gehören auch dazu und geben den anerkannten Stand der Technik im betreffenden Zeitpunkt wieder.⁵

Für die Anforderungen an die Sicherheit von Geländern bei Hochbauten verweist die SUVA explizit auf die SIA-Norm 358,⁶ ebenso die Beratungsstelle für Unfallverhütung bfu.⁷ Die SIA-Norm 358 "Geländer und Brüstungen"⁸ verlangt je nach dem konkreten Gefährdungsbild des Einzelfalls unterschiedliche Anforderungen an die Sicherheit von Geländern. Bei Wohnbauten ist das Gefährdungsbild 1 "Fehlverhalten von unbeaufsichtigten Kindern" anwendbar (Ziff. 1.3.3). Dieses schreibt ein mindestens ein Meter hohes Schutzelement vor, wenn die Absturzhöhe mehr als einen Meter beträgt (Ziff. 2.1.2 und 3.1.3). Zudem dürfen die Öffnungen in Schutzelementen bis zu einer Höhe von 75 Zentimeter nicht so gross sein, dass eine Kugel mit zwölf Zentimeter Durchmesser durchgestossen werden kann und bei Treppen darf der Abstand zwischen Trittkante und

⁴ Bauverordnung vom 6. März 1985 (BauV; BSG 721.1).

⁵ BDE 120/2016/14, vom 3. August 2016, E. 3d; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 21 N. 7; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 10 N. 25.

⁶ www.suva.ch/de-CH/material/Factsheets/gelaender-auf-die-hoehe-kommt-es-an ->Bei Hochbauten allgemein.

⁷ Vgl. "Geländer und Brüstungen", Fachbrochüre, abrufbar unter: www.bfu.ch/sites/assets/Shop/bfu_2.003.01_Gel%C3%A4nder%20und%20Br%C3%BCstungen.pdf.

⁸ SIA 358:2010, "Geländer und Brüstungen", gültig ab 1. März 2010.

Geländer nicht mehr als fünf Zentimeter betragen. Schliesslich ist das Beklettern durch geeignete Massnahmen zu verhindern bzw. zu erschweren (Ziff. 3.2.2).

Damit Geländer für Kinder schwer bekletterbar sind, sollten sie keine Aufstiegsmöglichkeiten für Kinderfüsse bieten. Gemäss verschiedenen Richtlinien sind beispielsweise Einstiegsöffnungen von mehr als zwei Zentimeter Höhe oder runde Ausschnitte von mehr als fünf Zentimeter Durchmesser zu vermeiden. Horizontalgeländer können daher problematisch sein, insbesondere da sie oft mit dem sogenannten Leitereffekt verbunden sind: Sie können von Kindern wie eine Leiter ohne weiteres beklettert werden. In diesen Fällen können die Geländer das Schutzziel für Kinder nicht erreichen. Daher ist bei solchen Geländern ein spezieller Kletterschutz erforderlich. Dies kann beispielsweise durch Verkleidung des Geländers erfolgen, wobei optimaler Weise ein Geländer den Kindern trotzdem eine freie Sicht ermöglicht, um weniger zum Beklettern und Darüberschauen zu verleiten.⁹

b) Die betroffenen Treppengeländer in den erstellten Doppel Einfamilienhäusern weisen einzelne aus Metall gefertigte vertikale Geländerstäbe sowie einen Handlauf auf. Zusätzlich sind die Geländerstäbe mit fünf parallel zum Handlauf angeordneten, schräg verlaufenden Traversen verbunden. Diese weisen einen vertikalen Abstand von jeweils dreizehn Zentimeter zueinander auf. Der Abstand zwischen Trittkante und Geländerunterkante, das heisst zur untersten Traverse, beträgt zum Teil mehr als fünf Zentimeter. Dieser Abstand kann aber durch das Anbringen einer weiteren Traverse, wie es die Beschwerdeführenden vorsehen, verringert werden.

c) Die Beschwerdeführenden vertreten die Auffassung, nach dem Anbringen einer weiteren Traverse entsprächen die Geländer den anerkannten Regeln der Baukunde. Auf Grund der Steigung der Treppe und der entsprechenden Neigung der einzelnen Traversen müsse nicht von einer Gefährdung ausgegangen werden, da eine Kugel von zwölf Zentimeter Durchmesser zwischen den Traversen nicht hindurch passe. Auch gemäss der Beratungsstelle für Unfallverhütung stelle der nicht nach unten abgobene Handlauf ein

⁹ Vgl. "Geländer und Brüstungen", Fachbroschüre, abrufbar unter: www.bfu.ch/sites/assets/Shop/bfu_2.003.01_Gel%C3%A4nder%20und%20Br%C3%BCstungen.pdf; Absturzsicherung im Hochbau, Richtlinie vom 1. Juni 2019 der Stadt Zürich, Ziff. 1.4, abrufbar unter: www.stadt-zuerich.ch -> Hochbaudepartement -> Bewilligung und Beratung -> Baubewilligung -> Formulare und Merkblätter -> Bauausführung -> Absturzsicherung.

höheres Gefahrenpotential dar, als das Beklettern der schrägen Traversen. Schliesslich seien bei selbstbewohntem Eigentum Ausnahmen von der SIA-Norm möglich.

d) Die umstrittenen Geländer befinden sich in Wohnbauten. Dementsprechend ist das Gefährdungsbild 1 der SIA-Norm 358 anwendbar. Das heisst, Geländer sind so auszugestalten, dass sie Kinder vor dem Hindurchfallen schützen und nicht bekletterbar sind.

Die Traversen der Treppengeländer zwischen den Obergeschossen und den Dachgeschossen weisen einen Abstand von dreizehn Zentimeter zueinander auf. Auf Grund der starken Neigung der Traversen, ist es aber nicht möglich, eine Kugel mit einem Durchmesser von zwölf Zentimeter durchzustossen. Es besteht dementsprechend keine Gefahr, dass ein Kleinkind seinen Kopf zwischen den Traversen hindurch drücken könnte. Die Neigung der Traversen schwächt auch den Leitereffekt ab; die Geländer können nicht ohne Weiteres wie eine Leiter bestiegen werden, sondern die Neigung führt dazu, dass Kinderfüsse beim Versuch des Bekletterns kaum Halt finden. Dies gilt allerdings nicht an den Stellen, wo die vertikalen Geländerstäbe das Abrutschen der Kinderfüsse verhindern und Gelegenheit zum Festhalten geben. Zwar ist auch an diesen Stellen das Beklettern der Geländer nicht ganz einfach, aber es ist möglich. Etwas ältere Kinder, oder mit Hilfe von (Haus-) Schuhen können Kinder die vorliegend zu beurteilenden Geländer an diesen Stellen durchaus erklimmen. Der Umstand, dass verschiedene Richtlinien auch Geländer oder Bauteile mit runden Ausschnitten von mehr als fünf Zentimeter Durchmesser als problematisch betrachten, zeigt zudem wie hoch die Anforderungen an die Sicherheit von Geländer sind. So wie die Geländer im vorliegenden Fall ausgestaltet sind, können sie daher ihren Schutzzweck für Kinder (auch mit einer zusätzlichen Traverse) nicht erfüllen, denn die Gefahr des Herunterfallens bleibt bestehen. Daher gelten die Treppengeländer, die von den Obergeschossen in die Dachgeschosse führen, trotz der relativ starken Neigung als bekletterbar. Die Geländer erfüllen die von der SIA-Norm 358 umschriebenen Anforderungen an die Sicherheit von Geländern bei Wohnbauten nicht.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass allenfalls auch von einem nicht nach unten gebogenen Handlauf ein gewisses Gefahrenpotential ausgehen kann. Es ist unerheblich, ob das Geländer in Bezug auf die Unfallprävention auch an anderen Stellen nicht optimal ausgestaltet ist. Im Gegenteil, dadurch wird das Geländer nicht sicherer und es kann nicht auf die Umsetzung der anerkannten Regeln der Baukunde gemäss SIA-Norm 358

verzichtet werden. Von den Anforderungen an die Sicherheit kann schliesslich auch bei selbstbewohntem Eigentum keine Ausnahme gemacht werden. Die Baubewilligungsbehörde muss die Sicherheitsvorschriften unabhängig davon, wer ein Gebäude bewohnt, durchsetzen.¹⁰ Demensprechend sieht die heute geltende SIA-Norm 358 im Gegensatz zu derjenigen, die ab 1996 bis Februar 2010 in Kraft war, auch bei selbstbewohntem Eigentum keine Ausnahmen mehr von diesen Vorschriften vor.

e) Die SIA-Norm 358 gilt als anerkannte Regel der Baukunde, resp. sie gibt den Stand der Technik wieder. Da die vorliegend zu beurteilenden Geländer die in der SIA-Norm umschriebenen Anforderungen an die Sicherheit von Geländern in Wohnungen nicht erfüllen, verletzen sie die Bestimmungen gemäss Art. 57 und 58 BauV, resp. die Anforderungen an die Sicherheit von Bauten gemäss Art. 21 BauG. Es sind daher zusätzliche Massnahmen erforderlich, die die Bekletterbarkeit der Geländer verhindern, resp. einschränken.

4. Wiederherstellung

a) Wird ein Bauvorhaben ohne Baubewilligung oder in Überschreitung einer Baubewilligung ausgeführt oder werden bei der Ausführung eines bewilligten Vorhabens Vorschriften missachtet, so setzt die Baupolizeibehörde eine angemessene Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands unter Androhung der Ersatzvornahme (Art. 46 Abs. 1 und 2 BauG). Die Wiederherstellungsverfügung muss im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sein und darf den Vertrauensgrundsatz nicht verletzen. Eine Wiederherstellungsmassnahme ist verhältnismässig, wenn sie geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, nicht weiter geht, als zur Herstellung des rechtmässigen Zustands nötig ist und die Belastung für die pflichtige Person in einem vernünftigen Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.¹¹

b) Die Treppengeländer zwischen den Obergeschossen und den Dachgeschossen erfüllen die Anforderungen an die Sicherheit von Bauten nicht. Es besteht dementsprechend ein öffentliches Interesse an der Umsetzung von Massnahmen, die die

¹⁰ Vgl. Jürg Gasche, die Geländernorm SIA 358 unter der Lupe eines Juristen in: Dokumentation D 0158, Geländer und Brüstungen, Aspekte zur Anwendung der Norm SIA 358, S. 44.

¹¹ Aldo Zaugg/Peter Ludwig, a.a.O., Art. 46 N. 9; BVR 2013 S. 85 E. 5.1.

Sicherheit der Geländer erhöhen. Die Beschwerdeführenden haben dem Anbringen einer zusätzlichen Traverse bereits zugestimmt. Wie die vorangehenden Erwägungen zeigen, erweist sich aber auch das Anbringen eines Kletterschutzes als erforderlich. Es ist gleichzeitig auch die mildeste Massnahme: Das Ersetzen der Geländer mit einem vertikal ausgestalteten Geländer wäre ebenso geeignet, allerdings wäre dies (wohl) mit Mehraufwand und Mehrkosten verbunden. Schliesslich erweist sich die Massnahme auch als zumutbar. Das Anbringen eines Kletterschutzes ist nicht mit erheblichen Kosten verbunden und die Sicherheit von Bauten stellt ein erhebliches öffentliches Interesse dar. Damit erweist sich die von der Gemeinde angeordnete Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands als verhältnismässig. Die Beschwerde ist unbegründet und abzuweisen.

c) Die von der Gemeinde angesetzte Frist zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands ist zwischenzeitlich abgelaufen. Die Vorinstanz hat den Beschwerdeführenden drei Monate Zeit eingeräumt, um die Mängel zu beheben. Daher wird ihnen erneut rund drei Monate Zeit eingeräumt. Die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes hat neu bis am 31. Dezember 2019 zu erfolgen.

5. Verfahrenskosten

a) Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegen die Beschwerdeführenden. Sie haben die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 108 Abs. 1 VRPG¹²). Diese werden bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 1'000.– (Art. 103 Abs. 2 VRPG i.V.m. Art. 19 Abs. 1 GebV¹³).

b) Parteikosten werden keine gesprochen (Art. 104 Abs. 1 und 4 VRPG).

III. Entscheid

¹² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21).

¹³ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21).

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Soweit die Verfügung der Gemeinde Fraubrunnen vom 12. April 2019 nicht bereits in Rechtskraft erwachsen ist, wird sie bestätigt.
3. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden den Beschwerdeführenden zur Bezahlung auferlegt. Die Beschwerdeführenden haften solidarisch für den gesamten Betrag. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
4. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- B._____, eingeschrieben
- Baupolizeibehörde der Gemeinde Fraubrunnen, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus

Regierungsrat

Rechtsmittelbelehrung

Dieser Entscheid kann innert 30 Tagen seit seiner Eröffnung mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Speichergasse 12, 3011 Bern, angefochten werden. Eine allfällige Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die mindestens in drei Exemplaren einzureichen ist, muss einen Antrag, die Angabe von Tatsachen und Beweismitteln, eine Begründung sowie eine

Unterschrift enthalten; der angefochtene Entscheid und andere greifbare Beweismittel sind beizulegen.