



Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Bericht und Antrag der Raumplanungskommission
vom 28. November 2012

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat sich auftragsgemäss mit einer erneuten Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes befasst. Thema war für einmal nicht die Rauplanung, sondern die Energietechnik. Um ihre Chancen zu nutzen, sind auch baurechtlich die Wege zu ebnen.

An einer halbtägigen Sitzung haben wir uns von Baudirektor Heinz Tännler und Generalsekretär Max Gisler informieren lassen. Das Protokoll führte Christa Hegglin Etter, Obfelden.

Unsern Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Einleitung
2. Solaranlagen und Abstände
 - a) Bundesregelungen
 - b) Kantonale Ebene
 - c) Koordination
3. Beratung der regierungsrätlichen Vorlage in der Kommission
 - a) Solaranlagen
 - b) Ausnahmen für Abstände
4. Detailberatung und Schlussabstimmung
5. Parlamentarische Vorstösse
6. Kommissionsantrag

1. Einleitung

Am 28. September 2012 hat der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket für einen schrittweisen Umbau der schweizerischen Energieversorgung in die Vernehmlassung geschickt. Nebst den Zielen, den Energie- und Stromverbrauch zu senken und die Wirksamkeit der eingesetzten Energie zu steigern, geht es vor allem auch um einen höheren Anteil erneuerbarer Energie. Wirtschaftlich will der Bund unter verschiedenen Massnahmen die erneuerbaren Energien weiterhin finanziell fördern, so auch die Photovoltaikanlagen. Raumplanung und Ausbau erneuerbarer Energie soll gar Thema eines neuen Abschnitts im eidgenössischen Energiegesetz bilden (vgl. Entwurf vom 28. September 2012, Art. 11 f. und Art. 28 f. für kleine Photovoltaikanlagen). Im Gebäudebereich bleibt es mit einer, jedoch wichtigen Ausnahme bei Grundsätzen (Art. 42 des erwähnten Entwurfs). Der Bundesrat erklärt in seinem erläuternden Bericht vom 28. September 2012 zur Vernehmlassungsvorlage, der Ausbau der Kapazitäten im Bereich der erneuerbaren Energien sei sehr raumrelevant. Es bestünden heute schon Konflikte mit der Landschaft und dem Naturschutz. Zwar waren damit vor allem Übertragungsleitungen für Strom und Anlagen zur Energiespeicherung, insbesondere Pumpspeicherkraftwerke gemeint. Aus der Sicht der Kantone sind ebenso Lösungen für kleine Anlagen und scheinbar geringe technische Aufbauten oder Anpassungen bei Gebäuden erforderlich, um eine Energiestrategie zum Erfolg zu führen.

2. Solaranlagen und Abstände

a) Bundesregelungen

Die eingangs erwähnten Vorschläge für eine Änderung des eidgenössischen Energiegesetzes seien hier nicht weiter kommentiert. Aktuell sind Neuerungen im eidgenössischen Raumplanungsgesetz, die auf einem Beschluss der Bundesversammlung vom 15. Juni 2012 beruhen. Schon seit Anfang 2008 gab es den Art. 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700), wonach in Landwirtschaftszonen sorgfältig in Dach- und Fassadenflächen integrierte Solaranlagen zu bewilligen sind, sofern keine Kultur- und Naturdenkmäler nationaler Bedeutung beeinträchtigt werden. Der Bund hat nun diese Bestimmung neu formuliert und vor allem auch auf Bauzonen erweitert. Der neue Art. 18a RPG sagt klipp und klar, dass in Bau- und in Landwirtschaftszonen auf Dächern genügend angepasste Solaranlagen keiner Baubewilligung bedürfen, sondern diese Anlagen der Behörde lediglich "zu melden" sind. Damit schafft der Bund eine Detailregelung, die ihm verfassungsgemäss kaum zusteht. Das Raumplanungsgesetz äussert sich im Abschnitt über Zweck und Inhalt der Nutzungspläne (Zonenpläne) zu baurechtlichen Einzelheiten und führt gleichzeitig das Meldeverfahren als Variante des Baubewilligungsverfahrens ein.

Noch detaillierter ist eine mit der Anpassung des Raumplanungsgesetzes verbundene Änderung des eidgenössischen Energiegesetzes. Dessen Art. 9 Abs. 3 Bst. e erteilt zwar den Kantonen den Auftrag, bestimmte Vorschriften zu erlassen, formuliert eine solche Vorschrift jedoch gleich selbst. Sie dreht sich um "Erzeugung erneuerbarer Energien und Energieeffizienz". In diesem Zusammenhang sind bestehende beheizte Gebäude, die einen bestimmten energietechnischen Standard erreichen, von der Einhaltung gewisser Abstandsvorschriften insofern befreit, als diese Abstände um maximal 20 cm überschritten werden können. Gemeint ist wohl, dass dann, wenn der erwähnte Baustandard erreicht werden kann, damit auch eine Überschreitung von Abständen bis maximal 20 cm einhergehen kann. Dies betrifft die Gebäudehöhe, die Gebäude-, Grenz-, Gewässer-, Strassen- oder "Parkplatz"-Abstände und die Baulinien. Der Wortlaut dieser Bestimmung lässt den Kantonen kaum einen Spielraum.

b) Kantonale Ebene

Im Kanton Zug waren Solaranlagen bisher im kantonalen Recht lediglich, aber immerhin Gegenstand der finanziellen Förderung. Nach aktuellem Kantonsratsbeschluss betreffend zweiten Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf (KRB Energiebeiträge II) vom 26. Januar 2012 gibt es für Sonnenkollektoranlagen zur Wärmegegewinnung unter gewissen Voraussetzungen einen Kantonsbeitrag. Das für das einzelne Bauvorhaben geltende Recht findet sich auf Gemeindeebene. Dort haben bisher Solaranlagen als technische Dachaufbauten gegolten, wenn sie nicht vollkommen in die Dachhaut integriert waren. Verschiedentlich sind Unsicherheiten aufgetreten, da wie andere Dachaufbauten auch Solaranlagen die Blickverhältnisse ändern und beispielsweise die Nachbarschaft stören können. In Einzelfällen führte dies zu Streitigkeiten.

Was die vom Bund erlassene Vorschrift für die Erleichterung bei verschiedenen Bauabständen betrifft, so hat der Kanton Zug mit dem seit 1. Januar 2012 geltenden § 72 Abs. 4 PBG für bestehende Gebäude eine Regelung geschaffen. Diese Gebäude dürfen mit einer zusätzlichen äusseren Wärmedämmung die Grenz-, Gebäudeabstands-, Längen- und die Höhenvorschriften um jenes Mass unter- bzw. überschreiten, das für eine ausreichende Wärmedämmung notwendig ist. Nicht Gegenstand dieser Regelung ist die Erzeugung erneuerbarer Energien. Hingegen verzichtet unser Recht auf eine Begrenzung der Abstandsüberschreitung auf 20 cm.

c) Koordination

Der Regierungsrat schlägt Änderungen im PBG vor, die auch dann Bestand haben sollen, wenn die Änderung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 scheitern sollte. Zum einen will der Regierungsrat die schon bisher in unserem Recht verankerte Bauanzeige für geringfügige Bauten und Anlagen ganz generell auf Solaranlagen ausdehnen. Die Bauanzeige gehorcht dabei dem einfachen Ablauf, wie er heute in § 44 Abs. 2 und 3 PBG beschrieben ist und neu im § 44a erscheinen wird. Die geringfügigen Bauvorhaben, namentlich Solaranlagen auf bestehenden Gebäuden, sind dem Gemeinderat schriftlich zu melden. Wenn die Bauherrschaft innert 20 Tagen seit Empfang dieser Anzeige durch die Gemeindebehörde keinen Einwand entgegennehmen muss, darf sie das Vorhaben ausführen. Einzig Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung bedürfen stets einer ordentlichen Baubewilligung. Hierin entspricht die kantonale Vorschrift wörtlich Art. 18a Abs. 3 RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012.

Die wörtliche Übernahme erfolgt für Art. 9 Abs. 3 Bst. e eidgenössisches Energiegesetz, wo es um die Abstände geht. Diese Formulierung nach Bundesrecht soll jedoch nur dann zum Zuge kommen, wenn die Änderung des Raumplanungsgesetzes die Volksabstimmung besteht. Dies ergibt sich aus Ziffer II der regierungsrätlichen Vorlage Nr. 2176.2 - 14146. Der Grund liegt nach Darstellung des Regierungsrates in der flexibleren Regelung nach bisherigem kantonalem Recht.

3. Beratung der regierungsrätlichen Vorlage in der Kommission

a) Solaranlagen

Der Kantonsrat hat am 5. Mai 2011 eine Motion von Kantonsrat Pirmin Frei, Baar, betreffend Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes erheblich erklärt. Dem Motionär geht es um die Einführung der Anzeigepflicht im Sinne von § 44 Abs. 2 PBG, wie Baudirektor Heinz Tännler als Grund für den regierungsrätlichen Antrag hervorhob. Das Anliegen des Motionärs blieb in der Kommission unbestritten. Die Diskussion drehte sich um Fragen des Nachbarnschutzes und um die Ästhetik. Was sind "genügend angepasste" Solaranlagen? Dieser Begriff erscheint bereits in Art. 18a Abs. 1 RPG in der Fassung vom 15. Juni 2012. Gemeint ist, dass Solaranlagen, soweit sie in die Dächer eingefügt sind, nicht störend in Erscheinung treten. Besondere ästhetische Anliegen bleiben jedoch ausgeschlossen, wie Art. 18a Abs. 4 der erwähnten Bundesbestimmung es ausdrückt: Dort steht, dass "ansonsten" die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vorgehen. Dieser Satz steht im Zusammenhang mit den Kultur- und Naturdenkmälern, um auch diesen Bundesbegriff aufzugreifen, die Solaranlagen keineswegs ausschliessen, sie jedoch statt einer Anzeige einer ordentlichen Baubewilligung bei solchen Schutzobjekten unterwerfen.

In der Praxis bedeutet dies für den Rechtsschutz, dass die blosser Bauanzeige keine Gelegenheit zur Baueinsprache eröffnet, sondern nur das ordentliche Baubewilligungsverfahren. Solaranlagen sind damit technische Gebäudebestandteile wie beispielsweise Dachabläufe oder kleine Parabolantennen, die der Gesetzgeber sozusagen zum herkömmlichen Baubestand rechnet. Allerdings hat es die gemeindliche Baubehörde in der Hand, in Zweifelsfällen doch ein Bewilligungsverfahren zu eröffnen. Sie wird es dann tun können, wenn sie über klare Hinweise verfügt, dass eine geplante Solaranlage nicht genügend angepasst wäre.

In der Kommission gaben in diesem Zusammenhang die aufgeständerten Solaranlagen zu reden. Abgesehen davon, dass man sich an diese Form gewöhnen kann, werden wie bei anderen technischen Aufbauten ungewöhnlich gross dimensionierte Anlagen, die beispielsweise den Dachrand weit überschreiten, nicht genügend angepasst erscheinen. Das Amt für Raumplanung hat mit einer Publikation für Solaranlagen ausserhalb der Bauzonen bereits anschaulich dargestellt, wie Solaranlagen eingefügt werden können. Die Beispiele lassen sich auf Anlagen innerhalb der Bauzonen übertragen. So oder anders werden flach gestellte Solaranlagen für die Nachbarschaft eher akzeptabel sein als fast senkrecht gestellte. Die Einwohnergemeinden sind gut beraten, allenfalls zu intervenieren. Die Technik lässt es zu, die Solaranlagen ohne wesentliche Wirksamkeitsverluste flach zu legen bzw. in die Dachhaut einzupassen.

b) Ausnahmen für Abstände

Die von § 9 Abs. 3 Bst. e des eidgenössischen Energiegesetzes übernommene Abstandsvorschrift für bestehende Gebäude erweitert im Grunde die Bestandesgarantie. Die Kommission wäre wohl gerne ohne das neue Bundesrecht ausgekommen. Dieses spricht auch von Erleichterungen bei Gewässerabständen. In unserem Gesetz über die Gewässer (GewG) vom 25. November 1999 (BGS 731.1) gibt es jedoch mit § 6 eine Ausnahmebestimmung, die angerufen werden könnte, wenn ein Gewässerabstand es verhindern würde, ein Gebäude nachträglich mit energietechnisch angemessener Wärmedämmung zu versehen. Im Übrigen dürfen wir darauf vertrauen, dass die gemeindliche Baubehörde für die energietechnisch notwendige Erneuerung eines Gebäudes zusammen mit der Bauherrschaft einen konfliktfreien Weg findet, ohne das Gesetz zu strapazieren.

4. Detailberatung und Schlussabstimmung

In der Detailberatung gab die Änderung des Planungs- und Baugesetzes zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Kommission beschloss mit 12 : 0 Stimmen und ohne Enthaltung Eintreten auf die Vorlage des Regierungsrates und hiess die Kantonsratsvorlage Nr. 2176.2 - 14146, Änderung des Planungs- und Baugesetzes, im selben Stimmenverhältnis gut.

5. Parlamentarische Vorstösse

Die Kommission hatte Gelegenheit, sich auch mit drei hängigen parlamentarischen Vorstössen zu befassen. In erster Linie war es die Motion von Pirmin Frei betreffend kein Zuger Dach ohne Sonnenenergie-Nutzung vom 20. April 2011 (Vorlage Nr. 2043.1 - Laufnummer 13749). Diese vom Kantonsrat erheblich erklärte Motion soll gemäss Antrag des Regierungsrates als erledigt abgeschrieben werden. Dem Antrag schloss sich die Kommission mit 12 : 0 Stimmen und ohne Enthaltung an.

Ebenso erging es der Motion von Thomas Lötscher, Philippe Camenisch, Daniel Abt und Daniel Burch betreffend mehr Rechtssicherheit in Baubewilligungsverfahren vom 17. August 2010 (Vorlage Nr. 1964.1 - Laufnummer 13506). Hier hatte der Regierungsrat auf Änderungen der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 19. Juni 2012 aufmerksam gemacht, um Anliegen der Motionäre zu erfüllen.

Anders das Postulat der Raumplanungskommission betreffend Überprüfung der Ausnützungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug vom 8. April 2011 (Vorlage Nr. 2039.1 - Laufnummer 13742):

Die formelle Argumentation des Regierungsrates konnte die Kommission nicht überzeugen. Zwar hat es der Kantonsrat mit § 3 Abs. 2 Bst. a PBG dem Regierungsrat überlassen, den Beitritt des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) zu erklären, was der Regierungsrat inzwischen auch getan hat. Da die Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung in den einzelnen Ortsplanungen (Zonenpläne und Bauordnung) der Einwohnergemeinden erfolgt, ist nach Auffassung der Kommission noch nicht Gelegenheit, den Begriff der Ausnützungsziffer auf die Probe zu stellen. Soll dieser Begriff im Kanton Zug weiterhin gelten? Welches sind die Vor- und Nachteile? Die Raumplanungskommission ist der Auffassung, dass der Regierungsrat dieser Frage vertieft nachgehen muss. Die Kommission hat es daher mit 11 : 1 Stimme und ohne Enthaltung abgelehnt, der Abschreibung des Postulates zuzustimmen. Gelegenheit zur Diskussion besteht durchaus, hat doch der Regierungsrat in seiner Beitrittserklärung zur IVHB verlauten lassen, der Kanton Zug behalte sich vor, den bisherigen Begriff der Ausnützungsziffer beizubehalten.

6. Kommissionsantrag

Die Kommission stellt Ihnen die Anträge,

1. der Änderung des Planungs- und Baugesetzes gemäss Vorlage Nr. 2176.2 - 14146 zuzustimmen;
2. folgende Vorstösse als erledigt abzuschreiben:
 - a) Motion von Pirmin Frei betreffend kein Zuger Dach ohne Sonnenenergie-Nutzung vom 20. April 2011 (Vorlage Nr. 2043.1 - Laufnummer 13749)
 - b) Motion von Thomas Lötscher, Philippe Camenisch, Daniel Abt und Daniel Burch betreffend mehr Rechtssicherheit in Baubewilligungsverfahren vom 17. August 2010 (Vorlage Nr. 1964.1 - Laufnummer 13506);
3. das Postulat der Raumplanungskommission betreffend Überprüfung der Ausnützungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug vom 8. April 2011 (Vorlage Nr. 2039.1 - Laufnummer 13742) nicht als erledigt abzuschreiben.

Oberägeri, 28. November 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Raumplanungskommission

Die Präsidentin: Barbara Strub