



**Postulat der Raumplanungskommission
betreffend Überprüfung der Ausnützungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen
Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug**
(Vorlage Nr. 2039.1 - 13742)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 20. November 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Raumplanungskommission hat am 8. April 2011 das Postulat betreffend Überprüfung der Ausnützungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2039.1 - 13742) eingereicht.

1. Ausgangslage

1.1 Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 30. Juni 2011

Im Rahmen der Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) im Jahr 2010 ging es u. a. um den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Der Regierungsrat stellte am 10. August 2010 (Vorlage Nr. 1962.2 - 13501) den Antrag, dass ihn der Kantonsrat ermächtigen solle, den Beitritt des Kantons Zug zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe erklären zu können.

Die Raumplanungskommission beriet diesen Antrag des Regierungsrats kontrovers. Während die Befürworter die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der baurechtlichen Begriffe in den Vordergrund stellten, machte die Gegnerschaft geltend, indem die Ausnützungsziffer in der IVHB durch eine Geschossflächenziffer ersetzt werde, würden Grundeigentümerschaften bei einem Beitritt zur IVHB auf einen Schlag rund 10 Prozent an Ausnutzung verlieren. Die Kommission war der Meinung, dass sich der Regierungsrat mit dem Beitritt zur IVHB bis Ende 2015 Zeit lassen solle und dass die Umsetzung in den Gemeinden spätestens bis 2025 – d. h. frühestens also bei der nächsten Ortsplanungsrevision – erfolgen müsse. Die Kommission schlug deshalb eine entsprechende Anpassung von § 71 Abs. 2 PBG vor, wonach die gemeindlichen Bauvorschriften erst bei der nächsten Ortsplanungsrevision, spätestens bis Ende 2025, an die Baubegriffe und Messweisen der IVHB anzupassen seien, sofern der Regierungsrat vorab den Beitritt zur IVHB erklärt habe. Ausserdem dürfe diese Harmonisierung die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten der Baugrundstücke nicht vermindern (§ 71 Abs. 3 PBG). Vor diesem Hintergrund beantragte die Raumplanungskommission dem Kantonsrat mit ihrem Bericht vom 15. Dezember 2010 (Vorlage Nr. 1962.3 - 13682), der entsprechenden Ermächtigung des Regierungsrats zuzustimmen. Der Kantonsrat folgte am 30. Juni 2011 seiner vorberatenden Kommission und verabschiedete in der Schlussabstimmung vom 30. Juni 2011 die Teilrevision des PBG (Vorlage Nr. 1962.9 - 13830).

1.2 Postulat der Raumplanungskommission vom 8. April 2011

Noch vor der obgenannten Schlussabstimmung zur Teilrevision des PBG hatte die Raumplanungskommission am 8. April 2011 das vorliegende Postulat betreffend Überprüfung der Aus-

nützungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2039.1 - 13742) eingereicht. Der Kantonsrat hat das Postulat am 5. Mai 2011 zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

1.3 Teilrevision des PBG vom 2. Mai 2013

Im Rahmen einer weiteren Teilrevision des PBG beantragte der Regierungsrat am 28. August 2012 in seinem Bericht und Antrag (Vorlage Nr. 2176.1 - 14145) u. a., dass das vorliegende 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 - 13742) erheblich erklärt und als erledigt abgeschrieben werden solle. Dies deshalb, weil der Regierungsrat bereits den Beitritt zur IVHB beschlossen habe, wenn auch mit Wirksamkeit erst per 1. Januar 2015. Er habe dabei gegenüber dem Interkantonalen Organ als Vollzugsinstanz für die IVHB den Vorbehalt auf die Übernahme bestimmter Nutzungsziffern, namentlich der Geschossflächenziffer festgehalten, womit die bisher im Kanton Zug geltende Ausnützungsziffer weiterhin gelten könnte. Der Kanton Zug stehe mit dieser Ausnahme nicht allein da.

Die Raumplanungskommission beantragte am 28. November 2012 (Vorlage Nr. 2176.3 - 14222) dem Kantonsrat, 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 - 13742) erheblich zu erklären, jedoch nicht als erledigt abzuschreiben. Sie war der Meinung, dass die Umsetzung der IVHB im Rahmen der Ortsplanungen der Einwohnergemeinden erfolge. Dabei sei die Ausnützungsziffer auf die Probe zu stellen.

Der Kantonsrat erklärte an seiner Sitzung vom 2. Mai 2013 das Postulat der Raumplanungskommission stillschweigend erheblich. Gleichzeitig folgte er dem Antrag der Raumplanungskommission, das vorliegende Postulat nicht als erledigt abzuschreiben. Er begründete seine Haltung damit, dass die Postulatsfrage noch nicht beantwortet sei, durch welche Nutzungsziffer die heutige Ausnützungsziffer in Zukunft ersetzt werden solle. Ausserdem müssten die Vor- und Nachteile aufgezeigt werden.

2. Beitritt zur IVHB – Übergangsregelung PBG

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 3 Abs. 2 lit. a PBG am 4. Dezember 2012 den Beitritt zur IVHB erklärt und hat dabei folgenden Vorbehalt angebracht: «Wie der Kanton Aargau und andere Kantone bringt auch der Kanton Zug den Vorbehalt an, dass er an seiner bisherigen Definition der Ausnützungsziffer festhält bzw. diese prüft.»

Mit der Teilrevision des PBG hat der Kantonsrat in Bezug auf den Beitritt zur IVHB Übergangsrecht aufgenommen. Demnach sind gemäss § 71 Abs. 2 PBG die gemeindlichen Bauvorschriften bei der nächsten Ortsplanungsrevision, spätestens jedoch bis Ende 2025, an die Baubegriffe und Messweisen der IVHB anzupassen. Des Weiteren hat der Kantonsrat bestimmt, dass diese Anpassungen des zugerischen Baurechts an die IVHB für die Baugrundstücke die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten nicht vermindern dürfen (§ 71 Abs. 3 PBG). Diese Vorgaben galt es bei der Umsetzung der IVHB ins kantonale Recht, namentlich bei der Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (V PBG) aufgrund der nachfolgenden Bewertung der Nutzungsvorschriften zu berücksichtigen.

3. Bewertung der verschiedenen Nutzungsziffern

Das Erscheinungsbild eines Gebäudes wird massgeblich durch die Baudichte geprägt. Diese wiederum hat Auswirkungen verschiedenster Art. Die Baudichte wird zwar zunächst durch Grenz- und Gebäudeabstände, Geschosshöhen sowie Gebäudehöhen, -längen und -tiefen bestimmt. Darüber hinaus kennt das Baurecht die weitverbreiteten Instrumente der Nutzungsziffern wie Ausnutzungsziffer, Geschossflächenziffer, Baumassenziffer, Überbauungsziffer etc. Das zugerische Baurecht hat sich bisher im Wesentlichen auf die Ausnutzungsziffer sowie – namentlich in den Arbeitszonen – auf die Baumassenziffer gestützt. Nachfolgend ist die zugerische Ausnutzungsziffer als Massstab für die Festlegung der Baudichte den Nutzungsziffern der IVHB, insbesondere der Geschossflächenziffer, der Baumassenziffer sowie der Überbauungsziffer gegenüberzustellen.

3.1 Ausnutzungsziffer nach zugerischem Recht

Die Ausnutzungsziffer (AZ) entspricht dem Verhältnis der (unter- und oberirdischen) anrechenbaren Geschossflächen zur anrechenbaren Landfläche.

Bei der Ausnutzungsziffer handelt es sich um ein bekanntes Rechtsinstitut, zu dem es im Kanton Zug eine reiche Rechtsprechung gibt. Die Gemeinden haben ausreichend Erfahrung mit dem Umgang und der Berechnung der Ausnutzungsziffer. Die Übergangsregelung, namentlich jene gemäss § 71 Abs. 3 PBG ist mit dem Beibehalten der Ausnutzungsziffer vollumfänglich eingehalten. Die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten werden in keiner Weise eingeschränkt, wenn die Ausnutzungsziffer als Mass für die Festlegung der Baudichte beibehalten wird.

Negativ fällt ins Gewicht, dass die Rechtsanwendung bei der Ausnutzung nicht einfach ist und Erfahrung braucht. Ausserdem gibt es diverse Ausnahmen und Spezialregelungen, namentlich bei den nichtanrechenbaren Flächen. Die Bautätigkeit wird bisweilen von der Ausnutzungsbeurteilung mitbestimmt, da Bauherrschaften möglichst viele nichtanrechenbare Räume realisieren wollen.

Die Ausnutzungsziffer ist zwar ein kompliziertes, jedoch bewährtes und im Kanton Zug bekanntes Instrument zur Ermittlung der Baudichte.

3.2 Geschossflächenziffer nach IVHB

Die Geschossflächenziffer (GFZ) ist das Verhältnis der Summe aller Geschossflächen (GF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Die Summe aller Geschossflächen besteht aus den Komponenten Hauptnutzflächen (HNF), Nebennutzflächen (NNF), Verkehrsflächen (VF), Konstruktionsflächen (KF) und Funktionsflächen (FF). Nicht angerechnet werden Flächen, deren lichte Höhe kleiner oder gleich 1,50 Meter ist.

Die Rechtsanwendung der Geschossflächenziffer erscheint auf den ersten Blick einfacher als bei der Ausnutzungsziffer, da es weniger Ausnahmen und Spezialregelungen gibt. Diese Nutzungsziffer ist ausserdem bei den Planenden gemäss SIA 416 bekannt.

Demgegenüber werden sämtliche Flächen im gleichen Umfang angerechnet, was dazu führt, dass weniger attraktive Flächen, namentlich Nebennutz-, Abstell- und Untergeschossflächen minimiert bzw. kaum realisiert werden. Hierzu wird auch bei der Geschossflächenziffer über die Jahre hinweg die Tendenz aufkommen, durch entsprechende Zuschläge privilegierte Räume zu definieren, insbesondere Abstell- und Untergeschossräume, so dass sich wohl über kurz oder

lang die Geschossflächenziffer den Ausnahmen und Spezialregelungen der Ausnützungsziffer annähern wird. Nicht zu vernachlässigen sind die übergangsrechtlichen Probleme, welche sich mit dem Systemwechsel ergeben würden. Es könnte kaum gewährleistet werden, dass die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten im Sinn von § 71 Abs. 3 PBG mit einem solchen Systemwechsel im Vergleich zu heute nicht eingeschränkt würden. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten könnten sich daraus ergeben.

3.3 Baumassenziffer

Die Baumassenziffer (BMZ) ist das Verhältnis des Bauvolumens über dem massgebenden Terrain (BVm) zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Als Bauvolumen über dem massgebenden Terrain gilt das Volumen des Baukörpers in seinen Aussenmassen. Die Volumen offener Gebäudeteile, die weniger als zur Hälfte durch Abschlüsse (beispielsweise Wände) umgrenzt sind, werden nicht angerechnet.

Auch bei der Baumassenziffer ist die Rechtsanwendung einfacher als bei der Ausnützungsziffer, weil es auch hier weniger Ausnahmen und Spezialvorschriften gibt. Bei dieser Nutzungsziffer handelt es sich um ein klares Nutzungsmass, welches den nach aussen in Erscheinung tretenden Baukörper in seinem Volumen begrenzt.

Die Baumassenziffer ist im zugerischen Baurecht bereits bekannt und wird in verschiedenen Gemeinden in den Arbeitszonen verwendet. Mit dem Umgang mit der Baumassenziffer in Wohnzonen gibt es jedoch noch wenig Erfahrung. Ausserdem enthalten die IVHB für diese Nutzungsziffer nur wenig Details, so dass die Kantone präzisierende Regelungen aufstellen müssen. Auch hier wären die übergangsrechtlichen Probleme nicht zu vernachlässigen, welche sich mit dem Systemwechsel, d. h. mit der Anwendung der Baumassenziffer auch in den Wohnzonen ergeben würden. Es könnte hier kaum sichergestellt werden, dass die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten im Sinn von § 71 Abs. 3 PBG gegenüber heute nicht eingeschränkt würden. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten könnten sich daraus ergeben.

Die Baumassenziffer könnte als mögliche Alternative oder allenfalls in Ergänzung mit einer anderen Nutzungsziffer Anwendung finden.

3.4 Überbauungsziffer

Die Überbauungsziffer (ÜZ) ist das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche (aGbF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche. Als anrechenbare Gebäudefläche gilt die Fläche innerhalb der projizierten Fassadenlinie.

Die Überbauungsziffer ist einfacher in der Rechtsanwendung als die anderen Nutzungsziffern, da lediglich der «Fussabdruck» eines Gebäudes für die Berechnung der Baudichte massgebend ist. Aus diesem Grund bedarf die Überbauungsziffer stets auch einer Höhenbeschränkung. Die Überbauungsziffer regelt indirekt auch die Freiflächen auf einem Grundstück.

Demgegenüber muss festgehalten werden, dass die Überbauungsziffer kaum Bauqualität zu schaffen vermag. Sie birgt vielmehr die Gefahr von eintönigen, maximal ausnützenden Baukörpern, insbesondere in den obersten Geschossen. Die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, dass Zusatzregelungen erforderlich sind, namentlich zusätzliche Überbauungsziffern für Klein- und Anbauten sowie Gestaltungsregelungen etc., um unerwünschten baulichen Entwicklungen entgegenzuwirken. Weil diese Nutzungsziffer neu ist, müssen Erfahrungen erst noch gesammelt werden. Ebenfalls nicht zu vernachlässigen wären die übergangsrechtlichen Probleme,

welche sich mit dem Systemwechsel ergeben würden. Es könnte kaum sichergestellt werden, dass bei einem Systemwechsel der Wille des Kantonsrats gemäss § 71 Abs. 3 PBG umgesetzt werden könnte, da die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten von Grundstücken gegenüber heute eingeschränkt würden. Zahlreiche Rechtsstreitigkeiten könnten sich daraus ergeben.

4. Festlegen der Nutzungsziffern

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat im Rahmen der Beratung der PBG-Teilrevision vom 2. Mai 2013 versprochen, bei der Festlegung der Regeln für die Baudichte selbstverständlich die verschiedenen Nutzungsziffern mit ihren Vor- und Nachteilen einander gegenüber zu stellen. Diese Prüfung werde nicht im Alleingang, sondern zusammen mit den Gemeinden vollzogen. Schliesslich müssten die Gemeinden dannzumal ihre Bauordnungen entsprechend anpassen und die Vorschriften anwenden.

Die Baudirektion hat am 2. Februar 2017 zu Beginn der Totalrevision der V PBG im Auftrag des Regierungsrats zusammen mit den gemeindlichen Bauchefs sowie den gemeindlichen Bauverwaltungen einen Workshop durchgeführt. Dabei wurde u. a. auch über die Regelung der Baudichte diskutiert. Zuerst setzte sich ein Architekt für die Beibehaltung der Ausnützungsziffer ein. Im Anschluss daran erhielt ein Baurechtsanwalt die Möglichkeit, sich für einen Systemwechsel hin zur Geschossflächenziffer einzusetzen. Nach der Darlegung dieser Standpunkte kam es zu einer kontradiktorischen Podiumsdiskussion. Schliesslich sprachen sich die Vertretungen der Gemeinden und die Baudirektion am Workshop nicht zuletzt deshalb einstimmig für den Erhalt der Ausnützungsziffer aus, weil sie sicherstellen wollten, dass die Anpassungen an die IVHB die Bau- und Nutzungsmöglichkeiten der Baugrundstücke im Sinn von § 71 Abs. 3 PBG nicht vermindern werden. Die Gemeinden und die Baudirektion setzten ausserdem eine Arbeitsgruppe, bestehend aus vier Bauchefs sowie einer Vierervertretung aus den Bauverwaltungen und der Baudirektion, ein, welche die V PBG-Revisionsarbeiten begleiten sollten.

In der Folge erarbeitete die Baudirektion die totalrevidierte V PBG aus, die bei der Ermittlung der Baudichte an der Ausnützungsziffer festhielt und den Gemeinden zusätzlich die Baumassenziffer zur Verfügung stellte, namentlich für die Regelung der Baudichte in Arbeitszonen. Die Arbeitsgruppe diskutierte die totalrevidierte V PBG im Entwurf intensiv. Im September 2017 nahm die Kommission für Raumplanung und Umwelt bei der Beratung der Teilrevision des PBG – Teil 2 Kenntnis von der totalrevidierten V PBG im Entwurf. Ein weiteres Mal kam es im Februar/März 2018 zu Beratungen der totalrevidierten V PBG im Entwurf in der Arbeitsgruppe, anlässlich der Bauchefen- sowie der Bauverwaltertagung. Dabei stimmten die Gemeinden jeweils der Regelung der Baudichte – wie in der totalrevidierten V PBG im Entwurf vorgesehen – zu.

Auch die externe Vernehmlassung der Totalrevision der V PBG ergab grossmehrheitliche Zustimmung zur Beibehaltung der Ausnützungsziffer als Mass für die Baudichte. Schliesslich hat der Regierungsrat am 20. November 2018 die Totalrevision der V PBG in zweiter Lesung beschlossen. Die totalrevidierte V PBG setzt er zusammen mit der Teilrevision des PBG – Teil 2 per 1. Januar 2019 in Kraft. Der Regierungsrat ist damit dem Auftrag des Kantonsrats nachgekommen, die Frage des erheblich erklärten Postulats zu beantworten, durch welche Nutzungsziffer die Ausnützungsziffer in Zukunft ersetzt werden solle. Ausserdem hat er Vor- und Nachteile der einzelnen Nutzungsziffern aufgezeigt. Das erheblich erklärte Postulat kann somit als erledigt definitiv abgeschrieben werden.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das erheblich erklärte Postulat der Raumplanungskommission vom 8. April 2011 betreffend Überprüfung der Ausnutzungsziffer bei der Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) im Kanton Zug (Vorlage Nr. 2039.1 - 13742) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 20. November 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

115/bue