



**Motion von Manuela Leemann, Ivo Egger, Benny Elsener, Barbara Gysel, Hubert Schuler und Tabea Zimmermann Gibson  
betreffend alters- und behindertengerechtes Bauen in Zug umsetzen**  
(Vorlage Nr. 3119.1 - 16355)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 6. Juli 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion von Manuela Leemann, Barbara Gysel, und Tabea Zimmermann Gibson, alle Zug, sowie Ivo Egger, Baar, Benny Elsener, Zug, und Hubert Schuler, Hünenberg, sowie 22 Mitunterzeichnenden betreffend alters- und behindertengerechtes Bauen in Zug umsetzen vom 15. Juni 2020 (Vorlage Nr. 3119.1 - 16355). Der Kantonsrat hat die Motion am 2. Juli 2020 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Ausgangslage	2
	2.1. Bundesrecht	2
	2.2. Kantonales Recht	3
	2.3. Kommunales Recht	4
	2.4. Revision PBG und V PBG	5
3.	Anpassungsanträge der Motionärinnen und Motionäre	7
	3.1. Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (Antrag 1 Bst. a)	8
	3.2. Aussenanlagen, Nebenräume und Innenbereich Wohnung (Antrag 1 Bst. b)	8
	3.3. Wohneinheiten (Antrag 1 Bst. c)	9
	3.4. Arbeitsplätze (Antrag 1 Bst. d)	9
	3.5. Bonus (Antrag 2)	10
4.	Zusammenfassung	10
5.	Antrag	11

**1. In Kürze**

Der Regierungsrat anerkennt die Wichtigkeit des Anliegens der Motionärinnen und Motionäre. Er ist sich der Herausforderungen aufgrund der demografischen Entwicklung bewusst. Der Regierungsrat ist aber der Auffassung, dass eine weitergehende Regelung zum alters- und behindertengerechten Bauen im kantonalen Recht abzulehnen ist. Das Planungs- und Baugesetz (PBG) wurde erst vor rund zwei Jahren umfassend revidiert. Es bildet die Grundlage für die bereits laufenden Ortsplanungsrevisionen, welche bis Ende 2025 abgeschlossen sein müssen. Mit der vorliegend beantragten Anpassung des PBG würden die Ortsplanungen in Frage gestellt und es würden für die Planbehörden unnötige Rechtsunsicherheiten geschaffen. Der Regierungsrat schlägt daher einen anderen Weg vor, indem über die Verordnung zum PBG den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt wird, weitergehende Bestimmungen zum alters- und behindertengerechten Bauen erlassen zu können. Gleichzeitig ist vorgesehen, dass in der Musterbauordnung, welche von der Baudirektion momentan erarbeitet wird, eine weitergehende

Vorschrift zum alters- und behindertengerechten Bauen vorgeschlagen wird. Dabei sollen bereits für Wohngebäude mit fünf oder mehr Wohneinheiten und für Gebäude mit mehr als 25 Arbeitsplätzen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden. Im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen wird den Gemeinden empfohlen, diese Musterbauvorschriften in ihre Bauordnungen einfliessen zu lassen, wobei sie selbstverständlich noch weitergehende Bestimmungen treffen können. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Anliegen der Motionärinnen und Motionäre mit diesem Vorgehen aufgenommen werden, ohne damit die laufenden Ortsplanungsrevisionen zu gefährden. Da der Vorschlag des Regierungsrats nicht auf eine Änderung des PBG hinausläuft, wird folglich beantragt, die Motion als nicht erheblich zu erklären.

## **2. Ausgangslage**

Alters- und behindertengerechtes Bauen ist sowohl auf Stufe des Bundes als auch kantonale und kommunal in verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und Normen geregelt. Dazu zählen neben dem Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002 (Behindertengleichstellungsgesetz [BehiG]; SR 151.3) und die zugehörige Verordnung über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 19. November 2003 (Behindertengleichstellungsverordnung [BehiV]; SR 151.31), kantonale und gemeindliche Bauvorschriften sowie die SIA-Norm 500:2009 «Hindernisfreie Bauten» (nachfolgend SIA Norm 500) als technisches Regelwerk.

### **2.1. Bundesrecht**

Gemäss Art. 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind vor dem Gesetz alle Menschen gleich. Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen «des Alters, oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung». In diesem Sinne hat das BehiG zum Zweck, Benachteiligungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen, denen Menschen mit Behinderungen ausgesetzt sind. Es setzt Rahmenbedingungen, die es Menschen mit Behinderungen erleichtern, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und insbesondere selbstständig soziale Kontakte zu pflegen, sich aus- und weiterzubilden und eine Erwerbstätigkeit auszuüben (Art. 1 BehiG). Der Geltungsbereich des BehiG erfasst nicht nur Bauten und Anlagen, sondern gilt auch für Dienstleistungen und die Aus- und Weiterbildung (Art. 3 BehiG). Die Motion äussert sich ausschliesslich zu den öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen, die Wohngebäude und die Bauten mit Arbeitsplätzen. Die weiteren Vorschriften z. B. zum öffentlichen Verkehr sowie zur Aus- und Weiterbildung werden daher in der vorliegenden Motionsbeantwortung nicht weiter behandelt.

Das BehiG enthält für den Baubereich die Rahmenbedingungen. Es steht insbesondere weitergehenden Bestimmungen der Kantone zugunsten der Menschen mit Behinderungen nicht entgegen (Art. 4 BehiG). Insoweit ist das BehiG ein Rahmengesetz und die Bestimmungen erfordern kantonale- oder kommunalrechtliche materielle Bauvorschriften, um im konkreten Fall anwendbar zu sein.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_48/2008 vom 9. Juli 2008; BGE 132 I 82, E. 2.3.2 und 2.3.3.

## 2.2. Kantonales Recht

Der Kanton Zug hat sich mit der Änderung vom 30. Juni 2011 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (alt PBG; BGS 721.11) zum behindertengerechten Bauen bekannt und den nachfolgenden § 10a erlassen:

### § 10a

#### Kantonale Bauvorschriften – Behindertengerechtes Bauen

<sup>1</sup>Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich und benutzbar sind.

<sup>2</sup>Gebäude mit mehr als acht Wohneinheiten sowie Bauten und Anlagen mit mehr als 50 Arbeitsplätzen sind so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich sind. Bei den Wohneinheiten müssen die Mehrheit der Wohnungen und bei den Arbeitsplätzen sämtliche Plätze im Innern an deren Bedürfnisse anpassbar sein.

<sup>3</sup>Die Anforderungen gemäss Abs. 1 und 2 sind bei Neubauten und Erneuerungen im Sinne des einschlägigen Bundesrechts zu erfüllen, sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.

<sup>4</sup>Der Regierungsrat bestimmt die nach Abs. 1 und 2 erforderlichen baulichen Massnahmen.

Die Änderung brachte eine Ausweitung der bundesrechtlichen Vorgaben. Während nach dem Bundesrecht nur der Zugang zu den Gebäuden den Ansprüchen für Menschen mit einer Behinderung entsprechen muss, wird dies mit der neuen Regelung auch für das Gebäudeinnere sichergestellt. So werden in § 10a Abs. 1 und 2 alt PBG die Begrifflichkeiten «benutzbar» und «anpassbar» verwendet, womit gewährleistet wird, dass auch im Gebäudeinnern Massnahmen zu treffen sind, damit Menschen mit einer Behinderung dort wohnen und arbeiten können. Das Prinzip der Anpassbarkeit bedeutet, dass im Wesentlichen folgende bauliche Grundanforderungen erfüllt sein müssen:

- Keine oder möglichst wenig Stufen und Schwellen
- Ausreichende Durchgangsbreiten und Bewegungsflächen
- Individuelle Anpassbarkeit im Bedarfsfall

Das Prinzip der Anpassbarkeit beinhaltet somit, dass die nötigen individuellen Anpassungen vorgenommen werden können, wenn z. B. ein Mensch mit einer Behinderung in die entsprechende Wohnung einzieht.

Mit der Neuregelung des behindertengerechten Bauens auf Gesetzesstufe wurde gestützt auf § 10a Abs. 4 alt PBG auch die dazugehörige Verordnung revidiert. Die Verordnungsbestimmung (§ 25 alt V PBG) lautet wie folgt:

## 4. Behindertengerechtes Bauen

### § 25

#### Bauliche Anforderungen

<sup>1</sup>Die Normen über das behindertengerechte Bauen sind wegleitend für die baulichen Anforderungen an die Bauten und Anlagen. Die Normen sind verhältnismässig anzuwenden.

Aus den Materialien zur damaligen Verordnungsanpassung geht hervor, dass mit dieser Bestimmung die neue Regelung im Planungs- und Baugesetz über das behindertengerechte Bauen (§ 10a) konkretisiert wird, indem auf die Normen über das behindertengerechte Bauen (gemeint ist damit die SIA-Norm 500) verwiesen und bestimmt wird, dass diese wegleitend und verhältnismässig anzuwenden sind. In der Rechtsprechung bedeutet dies, dass die SIA-Norm 500 nicht ausser Acht gelassen werden kann, jedoch immer auch die konkreten Umstände bzw. die Verhältnisse im Einzelfall bei der Anwendung der Norm zu berücksichtigen sind. Soll also von der erwähnten Norm abgewichen werden, bedarf dies einer Begründung, woraus ersichtlich wird, warum dies in der vorliegenden Situation gerechtfertigt sein soll.

Die SIA-Norm 500 definiert die Standards, mit denen im Hochbau die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung zu erreichen ist. Bei der SIA Norm 500 handelt es sich um ein privates Regelwerk, das den Stand der Technik wiedergibt und regelmässig bei der Beantwortung technischer Fragen zur Anwendung gelangt. Die Gemeinden als Baubewilligungsbehörden stellen die Einhaltung der technischen Normen sicher, indem sie die Baubewilligungen mit entsprechenden Nebenbestimmungen (Auflagen und Bedingungen) versehen. Der Regierungsrat hat zudem in einem Beschwerdefall aus dem Jahr 2018 ausdrücklich festgehalten, dass die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit der SIA-Norm 500 betreffend «hindernisfreie Bauten» zu prüfen ist und es mit dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen sowie dem Untersuchungsgrundsatz von vornherein nicht zu vereinbaren sei, wenn die Baubewilligungsbehörde die Einhaltung der Vorschriften über das hindernisfreie Bauen erst im Rechtsmittelverfahren veranlasst.<sup>2</sup> Auch daraus ist ersichtlich, dass die Anwendung der SIA-Norm 500 im konkreten Einzelfall beachtet und durchgesetzt wird und die Verordnungsbestimmung (§ 25 alt V PBG) samt Verweis auf die SIA-Norm 500 nicht zur Makulatur verkommt.

### 2.3. Kommunales Recht

Nach altem Recht konnten die Gemeinden gemäss § 29 Abs. 3 alt PBG in den Bauordnungen die Anforderungen an die Arealbebauungen bestimmen und die zulässigen Abweichungen von der Einzelbauweise regeln. Die Gemeinden haben davon Gebrauch gemacht und in ihren Bauordnungen die Anforderungen an Arealbebauungen näher definiert. Die Bestimmungen in den Gemeinden sind in dieser Hinsicht vergleichbar. Danach muss eine Arealbebauung in der Regel gegenüber der Einzelbauweise in verschiedenen Punkten erhöhten Anforderungen genügen. Beispielsweise in Bezug auf die architektonische Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume, der Einordnung in das Orts-, Quartier- und Landschaftsbild, der Erschliessung oder eben auch in Bezug auf das hindernisfreie Bauen. Diese kommunalen Bestimmungen bedeuteten jedoch nicht, dass eine Bauherrschaft bei der Ausarbeitung eines Arealbebauungsplans bezüglich aller Punkte die Erfüllung erhöhter Anforderungen nachweisen musste. Dazu ist sie

---

<sup>2</sup> Vgl. RRB vom 4. Dezember 2018 E. 7.

nicht verpflichtet. Vielmehr geht die Rechtspraxis dahin, dass je mehr Qualitäten eine Arealbebauung mit sich brachte, desto mehr Abweichungen von der Regelbauweise konnten der Bauherrschaft zugesprochen werden. Erfüllte eine Bauherrschaft nicht alle Anforderungen, hatte dies insbesondere zur Folge, dass sich der zusätzliche Ausnützungsbonus entsprechend reduzierte.<sup>3</sup> Mit anderen Worten konnte die Gemeinde mit dem Instrument der Arealbebauung das hindernisfreie Bauen nicht zwingend vorschreiben. Dies aus mehreren Gründen. Die Arealbebauung setzte ein entsprechendes Gesuch voraus. Sie lag somit im Belieben der privaten Bauherrschaft und ein Arealbebauungszwang war gesetzlich nicht vorgesehen. Zudem stellt die Arealbebauung eine einfache Baubewilligung und damit eine Polizeierlaubnis dar. Werden die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, muss die Arealbebauungsbewilligung erteilt werden. Verzichtete eine Bauherrschaft beispielsweise auf erhöhte Anforderungen betreffend das hindernisfreie Bauen und beanspruchte sie gleichzeitig nicht das Maximalmass an Privilegien, konnte die Bewilligung grundsätzlich nicht verweigert werden. Diese Ausgangslage ist vor allem im Zusammenhang mit der letzten PBG-Revision zu berücksichtigen, mit welcher die Arealbebauung durch den einfachen Bebauungsplan ersetzt wurde.

Neben den kommunalen Bestimmungen zu den Arealbebauungen gibt es acht Gemeinden, die unter dem Titel «Hindernisfreies Bauen» auch für die Regelbauweise zusätzliche Vorschriften enthalten. Dies war zulässig, weil es sich bei § 10a alt PBG um eine Minimalvorschrift handelt. Im Grundsatz beschränken sich diese gemeindlichen Bauordnungsbestimmungen auf Bauten und Anlagen mit erheblichem Publikumsverkehr. Diese müssen so erstellt und betrieben werden, dass sie auch für Behinderte zugänglich und benutzbar sind. Zwei Gemeinden gehen allerdings mit ihren Vorschriften zum hindernisfreien Bauen im Gebäudebereich noch weiter. Die Gemeinde Hünenberg legt fest, dass bei Mehrfamilienhäusern Wohnungen im Erdgeschoss oder solche mit Lifterschliessung so zu erstellen seien, dass eine spätere Anpassung an die Bedürfnisse einzelner behinderter oder betagter Bewohnerinnen bzw. Bewohner möglich sei. Insbesondere erfordere dies eine rollstuhlgerechte Erschliessung (§ 10 Abs. 2 BO Hünenberg). Die Gemeinde Steinhausen verlangt unter anderem, dass bei Überbauungen mit mehr als 20 Wohnungen und bei Arealbebauungen mindestens 15 Prozent der Wohnungen nach den Richtlinien über das behinderten- und betagtegerechte Bauen erstellt werden müssten. Insbesondere erfordere dies eine rollstuhlgerechte Erschliessung (§ 11 Abs. 2 BO Steinhausen). Die übrigen drei Gemeinden enthalten in ihrer Bauordnung keine weitergehende Bestimmung zum hindernisfreien Bauen.

#### **2.4. Revision PBG und V PBG**

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug sowie die dazugehörige Verordnung wurde erst kürzlich umfassend überarbeitet. So ist die Revision vom 22. Februar 2018 des PBG und die Totalrevision des V PBG per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Der Teil 1 «Umsetzung von Bundesrecht» trat sogar erst nach der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 per 1. Juli 2019 in Kraft. Wesentliche Aspekte der Revision sind die Folgenden:

- Es wurde der einfache Bebauungsplan als Planungsinstrument eingeführt, welcher die bisherige Arealbebauung ersetzt.
- Es gab wesentliche Änderungen in Bezug auf den ordentlichen Bebauungsplan (Konkurrenzverfahren, Abweichungsmöglichkeiten etc.)
- Es wurden Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit gesetzlich verankert (Mehrwertabgabe, verwaltungsrechtlicher Vertrag, gesetzliches Kaufrecht etc.)

<sup>3</sup> Vgl. zum Beispiel § 20 Abs. 2 BO Steinhausen; § 19 Abs. 2 BO Baar; Art. 16 BO Oberägeri; § 47 Abs. 2 BO Risch etc.

- Auftrag an die Gemeinden, dass diese ihre Vorschriften bei der nächsten Ortsplanungsrevision, spätestens bis Ende 2025, an das neue PBG sowie an die sich an der IVHB orientierenden Baubegriffe und Messweisen der Verordnung anpassen.

Mit der jüngst verabschiedeten PBG-Revision hat der Kantonsrat den Startschuss für die gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen gegeben, welche bis Ende 2025 abgeschlossen sein müssen. Dieser Zeitplan ist sportlich und eine weitere Verzögerung aufgrund einer zusätzlichen Anpassung des Planungs- und Baugesetzes sollte unter allen Umständen verhindert werden. Denn er bedingt nicht nur, dass die gemeindlichen Zonenpläne und die dazugehörigen Bauordnungen an das neue Recht angepasst werden, sondern ebenfalls, dass die bestehenden Bebauungspläne nach bisherigem Recht ins neue Recht überführt werden müssen. Aufgrund des Zeitfaktors haben die Gemeinden die Ortsplanungen bereits gestartet und sind teilweise auch schon mit ihren räumlichen Konzepten beim Kanton in der Vorprüfung. Es zeigt sich, dass die mit der Revision erfolgten Änderungen bei den Gemeinden gewisse Unklarheiten hinsichtlich des Ortsplanungsprozesses ausgelöst haben. Der Kanton versucht auf diesem Weg bestmöglich zu unterstützen und hat in diesem Sinne verschiedene Merkblätter und Arbeitshilfen erarbeitet.<sup>4</sup> Damit die Ortsplanungsrevisionen in den Gemeinden nicht gefährdet werden, ist es wichtig, dass bis zu deren Abschluss keine weiteren Rechtsunsicherheiten hinzukommen.

Im Rahmen der erst kürzlich beschlossenen PBG-Revision war das hindernisfreie Bauen kein Thema. Insbesondere wurden in der parlamentarischen Debatte keine Anträge auf eine Anpassung der kantonalen Bestimmung zum behindertengerechten Bauen (§ 10a) gestellt. Folglich sind die bisherigen kantonalrechtlichen Vorschriften unverändert ins neue Recht übernommen und vom Zuger Souverän so unterstützt worden (§ 10a neu PBG; § 43 neu V PBG).

In Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen brachte die PBG-Revision mit der Einführung des einfachen Bebauungsplans für das hindernisfreie Bauen eine klare Verbesserung mit sich. Der einfache Bebauungsplan ersetzt neu die Arealbebauung. Die Arealbebauung ist, wie bereits erwähnt, ein Instrument der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer und nicht der Behörden. Das heisst es lag bisher im Belieben der jeweiligen Bauherrschaft, ob sie einerseits einen Arealbebauungsplan ausarbeiten und andererseits, ob sie dabei dem hindernisfreien Bauen mehr Gewicht verleihen wollte. Die Gemeinde konnte die Bauherrschaft dazu nicht verpflichten. Ist die Bauherrschaft keinen erhöhten Anforderungen an das hindernisfreie Bauen nachgekommen, hat sie allenfalls auf gewisse Vorteile (Boni) verzichtet. Mehr aber nicht.

Der einfache Bebauungsplan ändert dieses System. Er orientiert sich zwar hinsichtlich der Mindestfläche des Planperimeters, den möglichen Abweichungen von der Einzelbauweise und des schlanken Erlassverfahrens an der Arealbebauung, stellt aber ein neues Planungsinstrument dar, welches sich innerhalb des raumplanerischen Stufenbaus den Sondernutzungsplänen zuordnen lässt. Im Gegensatz zur Arealbebauung geht es beim einfachen Bebauungsplan demnach nicht um eine Baubewilligung bzw. Polizeierlaubnis, sondern um ein Planverfahren. Dafür zuständig ist die Planbehörde und damit die Gemeinde. Beim einfachen und ordentlichen Bebauungsplan handelt es sich somit um ein gemeindliches Planungsinstrument und den gemeindlichen Erlassbehörden kommt ein entsprechendes Planungsermessen zu. Mithin können sie die Vorgaben, namentlich in Bezug auf die zu erbringenden Vorteile, bei der Ausarbeitung eines Bebauungsplans verbindlich festlegen. Dazu gehören insbesondere auch erhöhte Anforderungen an das hindernisfreie Bauen.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Arbeitshilfe Bebauungsplan 2019; Der einfache Bebauungsplan – Ein juristischer Überblick; Merkblatt betreffend Umgang mit Bebauungsplänen und Arealbebauungen nach bisherigem Recht; Merkblatt Gewässerraum (aktuell in Arbeit).

<sup>5</sup> Siehe der einfache Bebauungsplan – ein juristischer Überblick, S. 5 f.

Die Gemeinden können ausserdem eine Bebauungsplanpflicht festsetzen, was bei einer Arealbebauung nicht möglich war. Der Handlungsspielraum für die Gemeinden ist mit der Einführung des einfachen Bebauungsplans somit deutlich gestiegen und sie können im Rahmen dieses Sondernutzungsplans erhöhte Anforderungen an das hindernisfreie Bauen nicht nur stellen, sondern diese auch im Rahmen ihres Planungsermessens durchsetzen.

Die im Zusammenhang mit der vorliegenden Motion gemachte Analyse der Rechtsgrundlagen führte jedoch ebenfalls zur Erkenntnis, dass vor allem mit der letzten Totalrevision der Verordnung zum PBG die Gemeindeautonomie betreffend das hindernisfreie Bauen zu stark eingeschränkt wurde. Die neue Verordnung sieht in § 42 vor, dass die Gemeinden in sämtlichen Bereichen der Verordnung, soweit nicht ausdrücklich Abweichungen zugelassen sind, die Gemeinden keine weiteren Regelungen in ihre Bauordnungen aufnehmen dürfen. Da die baulichen Anforderungen an das behindertengerechte Bauen in § 43 neu V PBG geregelt sind, erweisen sich weitergehende kommunale Regelungen in diesem Bereich momentan als nicht zulässig. Die kommunalen Vorschriften zum hindernisfreien Bauen und insbesondere die weitergehenden Vorschriften in § 10 Abs. 2 BO Hünenberg und § 11 Abs. 2 BO Steinhausen werden durch die neue V PBG ausgeschlossen.

Die Problematik wurde erkannt und die Baudirektion ist bereits an der Erarbeitung eines ersten Entwurfs für eine Anpassung der V PBG. Die Änderung der V PBG soll voraussichtlich im nächsten Jahr in Kraft treten. Damit können einerseits die von den Gemeinden, Unternehmen und Privaten eingebrachten Unklarheiten hinsichtlich der in der Verordnung neu eingeführten Baubegriffe und Messweisen bereinigt und andererseits den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt werden, weitergehende Vorschriften zum alters- und behindertengerechten Bauen erlassen zu können. Paragraf 42 Abs. 2 der neu V PBG soll dabei wie folgt angepasst werden:

#### **§ 42**

Abschliessende kantonale Regelungen und Abweichungen von den kantonalen Vorschriften

<sup>2</sup>Die Gemeinden können bei den nachfolgenden Bestimmungen dieser Verordnung in ihren Bauordnungen abweichende Vorschriften erlassen:

- a) Terrainveränderungen ohne Stützmauern (§ 12);
- b) Terrainveränderungen mit Stützmauern (§ 13);
- c) Behindertengerechtes Bauen (§ 43).

Die Baudirektion ist zeitgleich daran, bis Ende Jahr eine Musterbauordnung für die Gemeinden im Hinblick auf ihre Ortsplanungsrevisionen vorzulegen. Es ist vorgesehen, darin eine über die kantonale Regelung hinausgehende Vorschrift zum hindernisfreien Bauen aufzunehmen. Im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen wird den Gemeinden empfohlen, diese Musterbauvorschriften in ihre Bauordnungen einfließen zu lassen, wobei sie selbstverständlich noch weitergehende Bestimmungen treffen können.

### **3. Anpassungsanträge der Motionärinnen und Motionäre**

Die Anträge der Motionärinnen und Motionäre zielen auf die Verbesserung des alters- und behindertengerechten Bauens im Kanton Zug ab. Dazu beantragen sie, es sei das PBG in verschiedenen Punkten anzupassen. Wie ausgeführt, erachtet der Regierungsrat eine erneute

Revision des PBG nach so kurzer Zeit als nicht zielführend. Mit diesem Vorgehen wird der enge Zeitrahmen für die Ortsplanungsrevisionen (Ende 2025) in Frage gestellt und es werden unnötig zusätzliche Rechtsunsicherheiten für die Planbehörden geschaffen. Der Regierungsrat schlägt deshalb den Weg über eine Anpassung der Verordnung zum PBG vor, welche den Gemeinden ihre ursprüngliche Kompetenz für weitergehende Vorschriften zurückgibt. Gleichzeitig soll die Musterbauordnung eine weitergehende Vorschrift zum alters- und behindertengerechten Bauen enthalten. Zu den einzelnen Anträgen in der Motion ist Folgendes festzuhalten:

### **3.1. Öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen (Antrag 1 Bst. a)**

*Sämtliche öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen sollen so gestaltet werden, dass sie auch für Behinderte, Alte und Kranke zugänglich und benutzbar sind – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.*

Der Antrag 1 Bst. a) der Motionärinnen und Motionäre entspricht weitgehendst § 10a Abs. 1 und Abs. 3 neu PBG, welcher seinerseits auf Art. 3 Bst. a BehiG verweist. Der Antrag geht insofern über die Regelung im PBG hinaus, als er neben Behinderten, explizit Alte und Kranke in den Schutzbereich aufnimmt. Grundsätzlich profitieren ältere und kranke Menschen gleichermaßen von baulichen Massnahmen, wie bspw. den Einbau eines Lifts oder ein hindernisfreier Zugang zu einem Gebäude, wie Menschen mit Behinderungen. Im Übrigen ist auf die SIA Norm 500 zu verweisen, welche auch das Prinzip der Anpassbarkeit verankert und die es vorliegend ebenfalls zu berücksichtigen gilt (§ 43 neu V PBG). Sinn und Zweck von § 10a Abs. 1 PBG ist es ausserdem, Bauten und Anlagen für Menschen zugänglich und benutzbar zu machen, die in ihrer Beweglichkeit von Geburt an, aufgrund von unfall-, krankheits- oder altersbedingten Beschwerden kurz- oder langfristig motorisch oder sensorisch eingeschränkt und daher nicht in der Lage sind, Treppen oder sonstige Hindernisse zu überwinden. Darüber hinaus profitieren von hindernisfreien Bauten auch Personen, die einen Einkaufs- oder Kinderwagen mitführen oder grosse Gepäckstücke mittragen. Den Schutzbereich lediglich auf Behinderte zu beschränken und alte und kranke Menschen davon auszuschliessen, würde dem Sinn und Zweck widersprechen. Mittels entsprechender Auslegung ist § 10a Abs. 1 PBG sowohl für Behinderte als auch für Alte und Kranke anwendbar. Die bestehende kantonale Regelung nimmt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre bereits auf.

### **3.2. Aussenanlagen, Nebenräume und Innenbereich Wohnung (Antrag 1 Bst. b)**

*Bei Wohngebäuden, die gemäss Bundesrecht für Behinderte zugänglich sein müssen (d. h. Wohnbauten mit 9 oder mehr Wohneinheiten), sollen bei den Aussenanlagen, Nebenräumen und im Innern sämtlicher Wohnungen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.*

Mit dem Antrag 1 Bst. b) wollen die Motionärinnen und Motionäre das Konzept des anpassbaren Wohnungsbaus explizit auf die Aussenanlagen, Nebenräume und auf das Innere der Wohnungen erweitern und den Schutzbereich von § 10a Abs. 2 neu PBG auf sämtliche Wohnungen erweitern. Während die SIA Norm 500 in Kapitel 9 Bestimmungen zur Erschliessung bis zu den Wohnungen umfasst, äussert sich Kapitel 10 zur Ausgestaltung des Innenbereichs der Wohnungen und den Nebenräumen. Die Bestimmungen beziehen sich dabei etwa auf Ausgänge zu Balkonen, Terrassen und Aussensitzplätze, Toiletten, Bäder und Duschen, auf die Küche sowie die Zimmer, insbesondere das Schlafzimmer. Explizit geregelt wird ferner die Zugänglichkeit



von Abstellräumen und Waschküchen (Kapitel 10.5 SIA Norm 500). Im Allgemeinen verankert die SIA Norm 500 die Grundzüge des anpassbaren Wohnungsbaus. Indem § 43 neu V PBG die SIA Norm 500 als anwendbar erklärt und die Gemeinden in den Baubewilligungen ebenfalls auf besagte Norm verweisen, werden die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus sowohl bei Aussenanlagen, Nebenräumen als auch im Innern der Wohnungen in der Regel schon heute berücksichtigt. In Bezug auf die Anzahl Wohneinheiten kann auf die nachfolgenden Ausführungen zu Ziff. 3.3. verwiesen werden.

### **3.3. Wohneinheiten (Antrag 1 Bst. c)**

*Bei Wohngebäuden mit 4 oder mehr Wohneinheiten sollen beim Zugang, bei den Aussenanlagen, den Nebenräumen und im Innern sämtlicher Wohnungen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.*

*Eventualiter sollen bei Wohngebäuden mit mindestens 5 oder mindestens 6 Wohneinheiten beim Zugang, bei den Aussenanlagen, den Nebenräumen und im Innern sämtlicher Wohnungen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – sofern keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.*

Handelt es sich um Wohngebäude mit weniger als neun Wohneinheiten, kommt das BehiG nicht zur Anwendung. Dies bestätigte auch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung. Vier Baukörper einer geplanten Arealbebauung, die je drei Wohnungen beinhalteten, wurden als je eigenständige Wohngebäude qualifiziert und die Anwendbarkeit des BehiG verneint. In einem solchen Fall ist das kantonale Recht massgebend. Wie in der Motion zutreffend festgehalten wird, fehlt im kantonalen Recht eine explizite Regelung bezüglich Gebäude mit weniger als neun Wohneinheiten. Im Rahmen der Änderung vom 30. Juni 2011 des Planungs- und Baugesetzes wurde an der Kommissionssitzung der Raumplanungskommission vom 13. Mai 2011 der Antrag gestellt, die Formulierung «mit mehr als acht Wohneinheiten» durch die Formulierung «Gebäude mit mehr als sechs Wohneinheiten» zu ersetzen. Mit 2:10 Stimmen und ohne Enthaltungen wurde dieser Antrag damals abgelehnt. Ein aktueller Vergleich zeigt, dass u. a. sieben Deutschschweizer Kantone Regelungen mit vier oder mehr Wohneinheiten vorsehen. Vor diesem Hintergrund soll deshalb in die Musterbauordnung eine Vorschrift aufgenommen werden, wonach bereits für Wohngebäude mit fünf oder mehr Wohneinheiten die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen.

### **3.4. Arbeitsplätze (Antrag 1 Bst. d)**

*Bei Bauten mit Arbeitsplätzen ist die Situation zu verbessern, dass bei mehr Arbeitsplätzen im Innern die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen – mit dem Vorbehalt, dass keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen oder der Aufwand für die Anpassung nicht unverhältnismässig ist.*

Das bestehende kantonale Recht wiederholt die Bestimmung des BehiG und geht damit nicht über dessen Geltungsbereich hinaus. Gemäss § 10a Abs. 2 neu PBG sind Bauten und Anlagen mit mehr als 50 Arbeitsplätzen so zu gestalten, dass sie auch für Behinderte zugänglich sind. Es müssen sämtliche Arbeitsplätze im Innern an deren Bedürfnisse anpassbar sein. Der Antrag der Motionärinnen und Motionäre umfasst keine zahlenmässige Beschränkung der Arbeitsplätze. Die Anpassbarkeit soll bereits bei Bauten mit weniger Arbeitsplätzen vorgeschrieben werden. Auch in diesem Punkt zeigt ein aktueller schweizweiter Vergleich, dass mehrere

andere Kantone in diesem Bereich weitergehende Regelungen treffen. Die Motionärinnen und Motionäre schlagen vor, dass man sich an den Vorgaben der anderen Kantone orientiert. Um auch die Situation bei Bauten mit Arbeitsplätzen zu verbessern, soll deshalb die Regelung des Kantons Luzern für die Musterbauordnung übernommen werden, wonach für Gebäude mit mehr als 25 Arbeitsplätzen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden müssen.

### **3.5. Bonus (Antrag 2)**

*Als «Gegenleistung» für die zusätzlichen Vorgaben zum anpassbaren Wohnungsbau, die über die Bundesvorgaben hinausgehen, ist – soweit dies rechtlich zulässig ist – ein «Bonus» bezüglich der Bauziffern/Geschossflächen zu gewähren.*

Die Motion schlägt vor, für zusätzliche, über die Bundesvorgabe hinausgehende Vorgaben zum anpassbaren Wohnungsbau, einen «Bonus» bezüglich der Bauziffern bzw. der Geschossflächen zu gewähren. Bereits in der Antwort zur Interpellation betreffend Berücksichtigung des hindernisfreien Bauens bei Gesetzesprojekten vom 10. September 2019 sprach sich der Regierungsrat gegen eine derartige Ausnützungsbelohnung des hindernisfreien Bauens aus. Er erklärte damals, dass sich sowohl der Kanton Zug als auch die Einwohnergemeinden seit Jahren gegen eine Erhöhung der Ausnützungsziffer als Kompensation zum Beispiel für weitergehende energetische Sanierungen von Wohnbauten wehre. Die Ausnützungsziffer habe eine Masszahl zur Bestimmung des Gebäudevolumens im Verhältnis zur Grundstücksgrösse zu bleiben und soll nicht zur Entschädigung von energie- oder sogar sozialpolitischen Anliegen verkommen. Aus raumplanerischen Gründen wollte der Regierungsrat von diesem Grundsatz damals auch nicht bei weitergehendem behinderten- und betagtengerechten Bauen abweichen. An dieser Einschätzung hält der Regierungsrat fest. Die Ausnützungsziffer stellt weiterhin lediglich die Verhältniszahl zwischen der anzurechnenden Geschossfläche der Gebäude und der anzurechnenden Landfläche dar. Darüber hinausgehende Funktionen, insbesondere eine Belohnungsfunktion soll der Ausnützungsziffer nicht zukommen. Eine solche würde im Übrigen dem Sinn und Zweck dieses Instrumentariums zuwiderlaufen.

## **4. Zusammenfassung**

Mit der Änderung vom 30. Juni 2011 des Planungs- und Baugesetzes hat sich der Kanton Zug zum behindertengerechten Bauen bekannt und den heute noch gültigen § 10a PBG erlassen. Zudem findet die SIA Norm 500 über die Verordnung zum PBG Anwendung und etabliert den Grundsatz der Anpassbarkeit. Die erst kürzlich erfolgte Revision des PBG und der V PBG brachten sowohl Vorteile als auch gewisse Nachteile für das alters- und behindertengerechte Bauen. Der mit dem neuen Recht eingeführte einfache Bebauungsplan schafft für das hindernisfreie Bauen eine klare Verbesserung. Die Gemeinden haben damit ein Planverfahren in der Hand, mit welchem sie die Vorgaben, namentlich in Bezug auf die zu erbringenden Vorteile, bei der Ausarbeitung eines Bebauungsplans verbindlich festlegen können. Dazu gehören insbesondere erhöhte Anforderungen an das hindernisfreie Bauen. Der Handlungsspielraum für die Gemeinden ist mit der Einführung des einfachen Bebauungsplans somit deutlich gestiegen, und sie können im Rahmen dieses Sondernutzungsplans erhöhte Anforderungen an das hindernisfreie Bauen nicht nur stellen, sondern diese im Rahmen ihres Planungsermessens auch durchsetzen. Dies war bisher mit einer Arealbebauung nicht möglich. Die letzte Totalrevision der Verordnung zum PBG (V PBG) führte auf der anderen Seite dazu, dass weitergehende kommunale Vorschriften zum hindernisfreien Bauen momentan nicht zulässig sind. Die Lösung

für eine Verbesserung des alters- und behindertengerechten Bauens im Kanton Zug soll vor diesem Hintergrund nicht, wie von den Motionärinnen und Motionären beantragt, über eine Anpassung des PBG erfolgen. Das PBG wurde erst vor rund zwei Jahren umfassend revidiert. Es bildet die Grundlage für die bereits laufenden Ortsplanungsrevisionen, welche bis Ende 2025 abgeschlossen sein müssen. Eine Änderung des PBG würde die in den Gemeinden laufenden Prozesse in Frage stellen und für die Planbehörden unnötige Rechtsunsicherheiten schaffen. Der Regierungsrat schlägt daher einen anderen Weg vor, indem über die Verordnung zum PBG den Gemeinden die Kompetenz eingeräumt wird, weitergehende Bestimmungen zum alters- und behindertengerechten Bauen erlassen zu können. Hierzu wird § 42 Abs. 2 neu V PBG entsprechend geändert. Gleichzeitig ist vorgesehen, dass in die Musterbauordnung ein Vorschlag für eine weitergehende Vorschrift zum alters- und behindertengerechten Bauen aufgenommen wird. Dabei sollen bereits für Wohngebäude mit fünf oder mehr Wohneinheiten und für Gebäude mit mehr als 25 Arbeitsplätzen die Grundsätze des anpassbaren Wohnungsbaus berücksichtigt werden. Im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen wird den Gemeinden empfohlen, diese Musterbauvorschriften in ihre Bauordnungen einfliessen zu lassen, wobei sie selbstverständlich noch weitergehende Bestimmungen treffen können. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die Anliegen der Motionärinnen und Motionäre mit diesem Vorgehen aufgenommen werden, ohne damit die laufenden Ortsplanungsrevisionen zu gefährden.

## **5. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion von Manuela Leemann, Ivo Egger, Benny Elsener, Barbara Gysel, Hubert Schuler und Tabea Zimmermann Gibson betreffend alters- und behindertengerechtes Bauen in Zug umsetzen vom 15. Juni 2020 (Vorlage Nr. 3119.1 - 16355) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 6. Juli 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser