

§ 16 Abs. 1 Satz 3 V PBG; § 24 Ziff. 1 BO – Ausnützungsziffer: Begriff der anrechenbaren Geschossfläche unterhalb des Erdgeschosses. Erschliessungsflächen im Dachgeschoss gehören nach der Bauordnung der Stadt Zug nicht zur anrechenbaren Geschossfläche.

Aus den Erwägungen:

2. Umstritten ist im vorliegenden Fall vorerst, ob bei der Berechnung der zulässigen Ausnützung die Erschliessungsflächen in der Tiefgarage zur anrechenbaren Geschossfläche zu zählen sind oder nicht.

a) Die Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG, BGS 721.111) regelt in den Paragraphen 15 ff. die Baudichte. In § 16 finden sich die Bestimmungen über die anzurechnende Geschossfläche:

«1Bei der Berechnung der Ausnützungsziffer ist als Geschossfläche anzurechnen die Summe sämtlicher Flächen des Erdgeschosses und der darüber liegenden Geschosse, einschliesslich der Treppenhäuser und Laubengänge, soweit sie der Erschliessung dienen, nicht aber soweit es sich um Not- oder Fluchttreppen handelt. Anzurechnen sind auch die Querschnittsflächen von innen liegenden Mauern und Wänden sowie die Lufträume bei Treppenhäusern und Lifts. Ferner sind die Flächen unterhalb des Erdgeschosses anzurechnen, soweit sie Wohn- oder Gewerbebezwecken dienen können oder es sich um Erschliessungsflächen von Gängen, Treppenhäusern und Liften handelt.»

Paragraph 16 Absatz 1 Satz 3 wurde in der heutigen Form erst mit der Änderung vom 1. Juni 2004, in Kraft seit dem 1. Juli 2004, in die Vollziehungsverordnung aufgenommen. In der Fassung vom 16. November 1999, die am 1. Januar 2000 in Kraft trat, war die Frage nach den anzurechnenden Geschossflächen noch in § 12 geregelt. Während § 12 Abs. 1 Satz 1 identisch mit der heutigen Regelung war, stellte Satz 2 die Anrechenbarkeit der Querschnittsflächen von innen liegenden Mauern und Wänden fest sowie der Flächen unterhalb des Erdgeschosses, soweit sie Wohn- oder Gewerbebezwecken dienen konnten. Ein dritter Satz fehlte. Am 1. Juni 2004 wurde die Bestimmung von § 12 bzw. § 16 umfassend ausgedehnt. Neu wurden unter die anrechenbaren Geschossflächen in Satz 2 explizit die Lufträume bei Treppenhäusern und Liften aufgenommen. Dem Absatz 1 von § 16 V PBG wurde ein neuer Satz 3 beigelegt, der die Anrechenbarkeit von Flächen unterhalb des Erdgeschosses definiert. Einerseits verlangt er – wie bereits früher – die Anrechenbarkeit von Flächen unterhalb des Erdgeschosses, soweit sie Wohn- und Gewerbebezwecken dienen können, und dazu neu von Flächen unterhalb des Erdgeschosses,

soweit es sich um Erschliessungsflächen von Gängen, Treppenhäusern und Liftten handelt.

b) Das Verwaltungsgericht hat sich verschiedentlich zu der Frage geäussert, inwieweit Erschliessungsflächen zu der bei der Berechnung der Ausnützung anrechenbaren Geschossfläche zu zählen seien. Bereits unter der Herrschaft der alten Vollziehungsverordnung zum Baugesetz vom 29. März 1988 hielt das Gericht fest, dass es nie die Absicht des Ordnungsgebers gewesen sei, Lifte und Treppen von der Ausnützung auszunehmen (VGE vom 17. Dezember 1992, GVP 1991/92, 59). Auch die Fläche des Liftschachtes sowie die Flächen der Treppen würden in jedem Geschoss zur anrechenbaren Fläche gehören. Während der «Herrschaft» des § 12 V PBG stellte das Verwaltungsgericht in seinem Urteil vom 28. Oktober 2003 fest, die Änderung der alten Vollziehungsverordnung vom 29. September 1994 und der Erlass der V PBG hätten zu keiner relevanten Veränderung des Verordnungstextes geführt, so dass die damalige Praxis des Gerichts nach wie vor ihre Geltung habe. Zur anrechenbaren Geschossfläche würden sämtliche Erschliessungsflächen wie Korridore, innen- und aussenliegende Treppenhäuser, offene und geschlossene Laubgänge gehören, soweit es sich nicht um Fluchttreppen handle. Weiter hielt das Gericht fest, es sei nicht entscheidend, ob es sich um eine Haupterschliessung handle. Entscheidend sei nur, dass diese Anlagen tatsächlich der Erschliessung dienen würden und dass sich diese Anlagen im Erdgeschoss oder in einem darüber liegenden Geschoss befinden würden. Weiter hielt das Gericht fest, dies bedeute gleichzeitig, dass Flächen im Untergeschoss im Regelfall nicht zur anzurechnenden Geschossfläche gezählt würden, selbst dann nicht, wenn sie an sich der Erschliessung dienen würden. Eine solche Auslegung verbiete der klare Wortlaut von § 12 Abs. 1 V PBG, der Flächen unterhalb des Erdgeschosses nur dann der Ausnützungsberechnung zuweise, wenn sie Wohn- oder Gewerbebezwecken dienen würden (Seite 8 des Urteils).

c) Per 1. Juli 2004 trat die heute noch gültige Version von § 16 Abs. 1 V PBG in Kraft. Gemäss dieser Bestimmung sind die Erschliessungsflächen von Gängen, Treppenhäusern und Liftten im Erdgeschoss, in den darüber liegenden Geschossen und in den unterhalb des Erdgeschosses liegenden Geschossen zur anzurechnenden Geschossfläche zu zählen. Mit Schreiben vom 20. Juni 2005 gelangte der Vorsitzende der Bauverwalterinnen und Bauverwalter der zugerischen Einwohnergemeinden an die Baudirektion und stellte eine grosse Unsicherheit bezüglich der Anrechenbarkeit von Erschliessungsflächen in den Untergeschossen fest. Er ersuchte um eine detaillierte Auslegung der Bestimmung von § 16 Abs. 1 V PBG. Mit Schreiben vom 1. Juli 2005 an die gemeindlichen Bauverwalterinnen und Bauver-

walter legte die Baudirektion Folgendes dar: «Flächen für die Erschliessung von anrechenbaren Räumen, die Wohn- und Gewerbe zwecken dienen bzw. dienen können, liegen unter Umständen auch unterhalb des Erdgeschosses. Die Anrechenbarkeit dieser Erschliessungsflächen verlangt § 16 Abs. 1 V PBG. Dies ist weitgehend unbestritten. Die gleiche Bestimmung geht aber noch weiter. Sie verlangt die Anrechenbarkeit von Erschliessungsflächen auch dann, wenn ihnen die Funktion einer hauptsächlichen Erschliessung zukommt. Dient der Zugang über die Tiefgarage im Wesentlichen der Haupteerschliessung eines Gebäudes, ist die gesamte Fläche zur anrechenbaren Geschossfläche zu addieren. Dies ist insbesondere in Hanglagen der Fall, wo der offizielle Haupteingang bisweilen nur über die Treppe erreicht wird und die Erschliessung über die Tiefgarage von der Strasse her à niveau erfolgen kann. Der Standort der Briefkästen sowie der Sonnerie kann weiteren Aufschluss über den effektiven Hauptzugang geben. Demgegenüber wird es im weitgehend flachen Gelände wohl niemandem in den Sinn kommen, über die Rampe zur Tiefgarage und durch das Untergeschoss zum Aufzug zu gelangen, wenn der offizielle Hauptzugang zum Gebäude ebenerdig erreicht werden kann. Daraus erhellt, dass man nicht umhin kommt, den jeweiligen Einzelfall zu betrachten und zu beurteilen, ob ein zweiter oder dritter Zugang bei der anzurechnenden Geschossfläche zu berücksichtigen ist».

d) Im angefochtenen Beschluss geht der Regierungsrat nun von einer restriktiveren Interpretation von § 16 Abs. 1 V PBG aus und stellt sich auf den Standpunkt, bei der Anrechenbarkeit der Erschliessungsflächen in Untergeschossen spiele es keine Rolle, ob diese der Erschliessung von anrechenbaren Räumen im Untergeschoss dienten oder ob es sich um reine Erschliessungsflächen zu den darüber liegenden Geschossen handle. Es komme auch nicht darauf an, ob die Erschliessung über das Untergeschoss die Haupteerschliessung sei oder ob es sich um eine Nebereerschliessung handle und die Haupteerschliessung anderweitig erfolge, z.B. durch einen Zugang im Erdgeschoss. Wo die Briefkästen und die Sonnerie seien, sei ebenfalls nicht massgebend. Für die Beurteilung der umstrittenen Frage sei einzig und allein auf den Wortlaut der umstrittenen Bestimmung abzustellen. Aus diesem gehe klar hervor, dass Erschliessungsflächen von Gängen, Treppenhäusern und Liften unterhalb des Erdgeschosses anzurechnen seien. Solche Flächen gebe es in der geplanten Tiefgarage der umstrittenen Arealbebauung und diese Flächen müssten zur anrechenbaren Geschossfläche hinzugezählt werden.

e) Auszugehen ist vom Wortlaut der fraglichen Bestimmung. Dabei kommt dem grammatikalischen Element eine dominierende Rolle zu. Führt nämlich der Wortlaut einer Bestimmung zu einem vernünftigen Ergebnis, so ist die wörtliche Auslegung

gegenüber den anderen Auslegungsmöglichkeiten (der teleologischen, historischen und systematischen Auslegung) vorzuziehen (Imboden/Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband Nr. 21 B I). Der Wortlaut der Bestimmung von § 16 Abs. 1 Satz 3 V PBG ist klar und bedarf keiner weiteren Interpretation. Er besagt, dass Flächen unterhalb des Erdgeschosses unter zwei Voraussetzungen als Geschossflächen anzurechnen sind: Einmal wenn sie Wohn- oder Gewerbezecken dienen können oder wenn es sich um Erschliessungsflächen von Gängen, Treppenhäusern und Liften handelt. Als Erschliessungsflächen gelten sämtliche Flächen wie Gänge, Vorräume, die die einzelnen Geschosse verbindenden Erschliessungsanlagen wie Treppen (in allen Formen und mit den Massen des ganzen Treppenhauses einschliesslich der Treppenaugen) und die Aufzüge mit den Massen des Liftschachts. Die Erschliessungsflächen sind unabhängig davon, ob sie dem Personen- oder Warenverkehr dienen, anzurechnen (vgl. hierzu Felix Huber, Die Ausnützungsziffer, Diss. Zürich 1986, S. 58 f.). Nur die ausschliesslich zu nicht anrechenbaren Räumen führenden Verkehrswege (Gänge oder Treppen, die z.B. nur zu Kellern oder Waschküchen führen), sind von der Anrechnung ausgeschlossen. Sobald Erschliessungsflächen aber benutzt werden können, um von ausserhalb eines Gebäudes zu Räumlichkeiten zu gelangen, die Wohn- und Gewerbezecken dienen, sind sie anzurechnen.

f) Der Stadtrat stellt sich auf den Standpunkt, eine teleologische Auslegung (nach Sinn und Zweck der Norm) führe zu dem Ergebnis, dass die Erschliessungsflächen in der unterirdischen Autoeinstellhalle nicht zu der anrechenbaren Geschossfläche zu zählen seien. Nachdem der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid klar festhalte, dass die Situierung, die Volumetrie, das Erschliessungskonzept und die Umgebungsgestaltung des Bauvorhabens den erhöhten Anforderungen an Arealbauungen entsprächen und somit die mit der Ausnützungsziffer bezweckte Steuerung der Ausnützungintensität und die städtebaulich erwünschte hohe Qualität erzielt werde, erscheine die verlangte Anrechnung der unterirdischen Erschliessungsflächen sinn- und zwecklos. Das vorliegende Beispiel zeige eindrücklich, dass die vom Regierungsrat vorgenommene Auslegung von § 16 Abs. 1 V PBG zu einem widersinnigen Ergebnis führe. Eine sinnvolle Auslegung der fraglichen Bestimmung könne nur darin gesehen werden, dass Erschliessungsflächen unterhalb des Erdgeschosses nur dann zur anrechenbaren Geschossfläche zu zählen seien, wenn sie Flächen auf demselben Geschoss erschliessen würden, die Wohn- und Gewerbezecken dienten.

g) Die vom Stadtrat vertretene Auslegung ist sicher auch vertretbar, doch widerspricht sie dem klaren Wortlaut von § 16 Abs. 1 Satz 3 V PBG, denn dieser bezieht

sich bei den Erschliessungsflächen nicht nur auf die Erschliessung von Räumen, die auf dem selben Geschoss liegen. Ansonsten hätte man eine deutlich andere Formulierung wählen müssen. Zu beachten ist auch, dass der Regierungsrat als Verordnungsgeber selber am besten in der Lage ist, den Verordnungstext seinen gesetzgeberischen Vorstellungen entsprechend auszulegen. Eine andere Auslegung dürfte man nur vornehmen, wenn der Wortlaut unklar wäre. Es ist zweifellos unbefriedigend, wenn die Baudirektion als in Baufragen federführende Direktion im Sommer 2005 die gemeindlichen Bauverwaltungen anweist, den jeweiligen Einzelfall zu betrachten und zwischen Haupt- und Nebenerschliessungen zu unterscheiden, um sich dann im Sommer 2007 auf die strikte und durch den Wortlaut der Verordnungsbestimmung gedeckte Auslegung «zurückzuziehen». Diese enge wörtliche Auslegung hat sicher den grossen Vorteil, dass die Bauverwaltungen keine Abgrenzung zwischen Haupt- und Nebenerschliessung machen müssen, welche immer wieder Ausgangspunkt für Diskussionen, unterschiedliche Handhabungen und Rechtsstreitigkeiten sein würden.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die vom Regierungsrat gewählte Auslegung von § 16 Abs. 1 V PBG kein Recht verletzt. Entsprechend ist es dem Gericht auch verwehrt, korrigierend einzugreifen. Die Erschliessungsflächen im Tiefgaragengeschoss sind vom Regierungsrat bei der anzurechnenden Geschossfläche korrekt berücksichtigt bzw. angerechnet worden. Insofern müssen die Beschwerden abgewiesen werden.

3. Weiter zu prüfen ist die Frage, ob die Erschliessungsflächen über dem obersten Geschoss zu Recht zu der anrechenbaren Geschossfläche gezählt wurden oder nicht.

a) Gemäss § 16 Abs. 2 Bst. c V PBG sind Flächen von Räumen, wenn sie auf einem Flach- oder unter einem Mansarden- oder Tonnendach angeordnet sind, nicht mehr als 50% der darunter liegenden anrechenbaren Geschossfläche beanspruchen und auf einer Ebene liegen, nicht anzurechnen. Eine das Mass von 50% übersteigende Mehrfläche zählt zur anrechenbaren Geschossfläche. Die Einwohnergemeinden können aber in ihren Bauordnungen die Nichtanrechenbarkeit von Flächen gemäss Absatz 2 Bst. b und c einschränken oder aufheben (Abs. 3). Die Stadt Zug hat in ihrer Bauordnung vom 30. August 1994 (BO) von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und in § 24 Ziff. 1 bestimmt, dass zu der anrechenbaren Geschossfläche Flächen über dem obersten Geschoss gehören, soweit sie sich als Wohn-, Schlaf- oder Arbeitsräume eignen und dabei insbesondere die gesundheitspolizeilichen Anforderungen erfüllen. Damit ergibt sich, dass in der Stadt Zug Erschliessungsflächen im Dachgeschoss nicht zu der anrechenbaren Geschossfläche zu zählen sind.

Es erstaunt etwas, dass das Bauamt der Stadt Zug diese klare Bestimmung von § 24 Ziff. 1 BO bis anhin nicht angewendet hat, denn bei den Erschliessungsflächen handelt es sich offensichtlich nicht um Wohn-, Schlaf- oder Arbeitsräume.

...

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gegen die Anrechnung der Erschliessungsflächen in der Tiefgarage hätte abgewiesen werden müssen. Nachdem die Beschwerdeführer und der Stadtrat aber im Gerichtsverfahren darauf hingewiesen haben, dass die Erschliessungsflächen im Dachgeschoss zu Unrecht bei den anrechenbaren Geschossflächen mitgezählt wurden, ergibt eine entsprechende Überprüfung, dass insgesamt die zulässige Ausnützung nicht überschritten ist. Dies führt im Ergebnis zu einer Gutheissung der Beschwerde und zu einer Bestätigung der Baubewilligung des Stadtrates.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26. Februar 2008

V 2007/102

§ 6 Abs. 1 GewG – Bauvorhaben im Gewässerabstand: Liegt eine Verletzung des Gewässerabstandes vor, so kann diese als Ausnahme nur bewilligt werden, wenn es sonst zu einer unbilligen Härte oder einer offensichtlich unzweckmässigen Lösung kommen würde.

Aus dem Sachverhalt.

A.B. reichte am 11. Oktober 2007 bei der Gemeinde K. ein Baugesuch für die Erweiterung des bestehenden Balkons auf der Südseite seines Grundstückes in L. ein. Am 17. Oktober 2007 leitete die Bauabteilung der Gemeinde K. das Baugesuch zur Prüfung einer Ausnahmegewilligung für die Unterschreitung des Gewässerabstandes an das Amt für Raumplanung (ARP) weiter. Mit Verfügung vom 12. November 2007 stellte das ARP fest, dass keine Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung des Gewässerabstandes erteilt werden könne. Zur Begründung der Verfügung führte das ARP unter anderem aus, der geplante Balkon befinde sich innerhalb des Gewässerabstandes und rage teilweise in das Profil des Dorfbaches hinein. Gegen diese Verfügung liess A.B. am 4. Dezember 2007 beim Regierungsrat Beschwerde einreichen und beantragen, die Verfügung des ARP sei aufzuheben und es sei für den Anbau/Umbau des Balkons am Haus Assek. Nr. ... die Be-