



**Interpellation von Patrick Rösli
betreffend Bebauungspläne nach Planungs- und Baugesetz (PBG)**

(Vorlage Nr. 3275.1 - 16675)

Antwort des Regierungsrats
vom 22. Februar 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. August 2021 hat Kantonsrat Patrick Rösli, Zug, die Interpellation betreffend Bebauungspläne nach Planungs- und Baugesetz (Vorlage Nr. 3275.1 - 16675) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 26. August 2021 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Generelle Bemerkungen

Der kantonale Richtplan hat das Thema Verdichtung aufgenommen und den Grundstein für die laufenden Ortsplanungsrevisionen gelegt. Einerseits verzichten die Gemeinden auf grossflächige Neueinzonungen. Andererseits bezeichnet der Richtplan Gebiete für Verdichtung, wo die Gemeinden zusätzlichen Handlungsspielraum erhalten. Dieser Spielraum ist allerdings an hohe qualitative Anforderungen geknüpft. Das übergeordnete Ziel besteht gerade darin, in geeigneten Gebieten eine starke Verdichtung zu ermöglichen. Gleichzeitig ist in diesen Gebieten sicherzustellen, dass sie hohe qualitative Anforderungen betreffend Städtebau, Erschliessung und Eingliederung in die Landschaft erfüllen.

Der kantonale Richtplan zeigt lediglich behördenverbindlich auf, welche Gebiete für eine Verdichtung geeignet sind. In diesen Gebieten ist eine erhöhte Ausnützung zulässig. In einem nächsten Schritt liegt es daher an den Gemeinden, im Rahmen der Ortplanungsrevisionen die Ausscheidung von Verdichtungsgebieten im Kanton Zug grundeigentümerverbindlich festzulegen. Dazu können unterschiedliche Wege eingeschlagen werden:

Die Gemeinden können eine Verdichtung mittels Umzonung anstreben, wobei die Ausnutzungsziffer entsprechend erhöht wird. Der Richtplan sieht dazu vor, dass die Gemeinden vor einer Umzonung mit Erhöhung der Ausnutzungsziffer ein qualifiziertes städtebauliches Variantenstudium durchführen müssen. Das Verfahren setzt sich mindestens mit den Aspekten, Städtebau, Nutzungsart, -verteilung und -mass, Erschliessung sowie Freiraum und landschaftliche Einbettung auseinander. Damit kann gewährleistet werden, dass eine Verdichtung mit einer Stärkung der Ortsbilder bzw. der ortbaulichen Identität und Qualität einhergeht. Der Kanton ist dabei stufengerecht in die städtebaulichen Studien einzubinden. Die Sicherung der Qualitäten im Zonenplanverfahren kann in diesem Fall z. B. über den Erlass einer Bauzone mit speziellen Vorschriften erfolgen.

Wird keine Umzonung innerhalb eines Verdichtungsgebiets in Betracht gezogen, kann eine deutlich höhere Ausnützung ebenso über den Erlass eines ordentlichen Bebauungsplans erreicht werden. Den Gemeinden steht es insbesondere frei, für gewisse Gebiete (namentlich Verdichtungsgebiete) eine Bebauungsplanpflicht zu erlassen. Diese Pflicht kann prinzipiell mit einem einfachen oder einem ordentlichen Bebauungsplan erfüllt werden. Bei einer bereits bestehenden Bebauungsplanpflicht ist es jedoch innerhalb eines Verdichtungsgebiets denkbar,

dass die Gemeinde im Rahmen ihres Planermessens den Erlass eines ordentlichen Bebauungsplans zwingend verlangen kann. Beabsichtigt die Gemeinde eine neue Bebauungsplanpflicht zu erlassen, empfiehlt es sich, für den massgeblichen Perimeter ausdrücklich festzuhalten, ob diese Pflicht nur mit einem ordentlichen Bebauungsplan oder auch mit einem einfachen Bebauungsplan abgelöst werden kann.

Die Möglichkeiten, mit einem Bebauungsplan von der Einzelbauweise abzuweichen, sind an qualitative Mehranforderungen gekoppelt. Sowohl beim einfachen als auch beim ordentlichen Bebauungsplan sind insbesondere wesentliche Vorzüge in Bezug auf die architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume als auch hinsichtlich der städtebaulichen Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild gefordert. Der Nachweis der Erfüllung dieser erhöhten qualitativen Anforderungen ist beim erstmaligen Erlass oder bei wesentlichen Änderungen eines ordentlichen Bebauungsplans zwingend über ein qualitätssicherndes Konkurrenzverfahren zu erbringen. Wird das Nutzungsmass beim ordentlichen Bebauungsplan um mehr als 50 Prozent erhöht, muss die Bevölkerung, namentlich die Nachbarschaft, im Planungsverfahren auf geeignete Weise einbezogen werden. Beim einfachen Bebauungsplan ist im Gesetz kein entsprechendes Konkurrenzverfahren oder ein weitergehender Einbezug der Bevölkerung vorgesehen. Die erwähnten wesentlichen Vorzüge sind dennoch nachzuweisen.

Mit Beschluss S 5.2.5 im Richtplan fordert der Kantonsrat eine quantitative und qualitative Erfolgskontrolle zu den Verdichtungsgebieten. Seit Rechtskraft dieses Auftrags im August 2013 führt die Baudirektion eine entsprechende Erfolgskontrolle. Die Gemeinden erarbeiteten und beschlossen seit 2013 mehrere Umzonungen und Bebauungspläne in Verdichtungsgebieten. Diese ermöglichen zwischen 25 Prozent bis 100 Prozent mehr Geschossfläche, als es die bisherigen Regeln zulassen. Neben der Erhöhung der baulichen Dichte erfolgt oft auch eine Nutzungsintensivierung durch Zulassung von Wohnnutzungen. Bisherige Industriestandorte mit flächenintensiven Produktions- und Lagerflächen wandeln sich zu Wohn- und Dienstleistungsgebieten mit einer höheren Anzahl an Büroarbeitsplätzen und neuen Wohnungen auf den gleichen Flächen.

Diese Entwicklung beschränkt sich nicht nur auf die Stadtlandschaft (z. B. Papieri-Areal, Cham; Chäsimmatt, Risch), sondern findet auch in den Verdichtungsgebieten in Unterägeri statt (z. B. Helgenhüsli und Zimel in Unterägeri). Die Verdichtung ist Realität und eine Anpassung des Richtplans betreffend den Verdichtungsgebieten ist nicht angezeigt.

B. Beantwortung der Fragen

1a) *Wie können Verdichtungsgebiete mittels Einzelbauweise und «einfachem Bebauungsplan» das maximale Nutzungsmass generieren und gleichwohl qualitativ verdichtet werden?*

Die heutigen Grundordnungen in den Zonenplänen unterschreiten die im Richtplan für Verdichtungsgebiete als Richtwerte definierten Ausnützungsziffern deutlich. Somit lässt sich mit der Einzelbauweise oder dem einfachen Bebauungsplan diese Dichten grundsätzlich nicht erreichen. Damit das Verdichtungspotenzial auch in Einzelbauweise oder mit einem einfachen Bebauungsplan ausgeschöpft werden kann, bedarf es im Rahmen der anstehenden Ortsplanungsrevisionen eine Umzonung innerhalb der Verdichtungsgebiete mit entsprechender Erhöhung der Ausnützungsziffer. Dazu ist – wie einleitend ausgeführt – ein qualifiziertes städtebauliches Variantenstudium vorausgesetzt. Zentral ist dabei, dass die sich daraus ergebenden Erkenntnisse bzw. verlangten Qualitäten gleichzeitig grundeigentümerverbindlich zu sichern sind. Dies

kann über den Erlass einer Bauzone mit speziellen Vorschriften oder über den Erlass einer anderen Bauzone mit einer hohen Ausnützungsziffer (z. B. einer Wohn- und Arbeitszone) mit Bebauungsplanpflicht geschehen, die auch mit einem einfachen Bebauungsplan abgelöst werden kann.

- 1b) *Aus welchen Gründen kann in Verdichtungsgebieten auf ein Planungsverfahren nach dem «ordentlichen Bebauungsplan» verzichtet werden, unter anderem aus welchen Gründen soll auf eine höhere Ausnützung verzichtet werden?*

Wie aus den generellen Bemerkungen hervorgeht, sieht der kantonale Richtplan in den Verdichtungsgebieten keine Pflicht vor, dass nur mit einem ordentlichen Bebauungsplan gebaut werden darf. Konkrete Mindestdichten wurden im kantonalen Richtplan nicht festgelegt. Der Richtplan spricht von Richtwerten bis 2.0 resp. 3.5. Somit steht den Gemeinden auch in Bezug auf einen Verzicht auf eine höhere Ausnützung ein gewisser Ermessensspielraum zu. Die Gemeinden sind gemäss Richtplan allerdings verpflichtet, bei den anstehenden Ortsplanungsrevisionen die heutigen Ausnützungsziffern zu prüfen. Dabei haben sie auf eine sinnvolle Abstufung der Dichten zwischen benachbarten Zonen zu achten und legen bei Bedarf in den kantonalen Verdichtungsgebieten Mindestdichten fest. Im Rahmen dieser Abklärungen werden die Gemeinden in der Vorprüfung ihre Gründe darlegen müssen, wenn sie bei den Zonenplanrevisionen auf eine höhere Ausnützung in den Verdichtungsgebieten verzichten wollen.

- 1c) *Wer und wie werden die für Laien eher als subjektiv empfundenen Kriterien einer architektonischen Gestaltung von Bauten und Anlagen / der Freiräume / besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild beurteilt? Ist der Architekturwettbewerb das einzige Mittel? Erhalten auch direkt beauftragte Architekten eine qualifizierte Beurteilung?*

Der Architekturwettbewerb ist für die Auftraggeberin bzw. den Auftraggeber ein Instrument, um ein qualitativ hochstehendes Projekt zu erhalten. Architekturwettbewerbe eignen sich für die meisten Aufgaben. Sie stehen für Fairness, Transparenz, Chancengleichheit und Objektivität der Beurteilung. Für die Erfüllung der Qualitätskriterien sind Architekturwettbewerbe somit sicherlich ein probates Mittel. Sie sind jedoch nicht das Einzige. Ebenfalls möglich sind Studienaufträge. Diese eignen sich für Aufgaben, die durch offene Aufgabenstellungen sowie interaktive Prozesse gekennzeichnet sind und bei denen ein direkter Dialog zwischen Beurteilungsgremium und Teilnehmenden notwendig ist. Studienaufträge bleiben in der Regel besonderen Aufgaben vorbehalten. Sie dienen oftmals zur Ausarbeitung von Lösungen komplexer Aufgabenstellungen, deren Rahmenbedingungen im Voraus nicht genügend und abschliessend bestimmt werden können.

Vor einer Umzonung mit Erhöhung der Ausnützungsziffer sieht der kantonale Richtplan ein qualifiziertes städtebauliches Variantenstudium vor. Beim erstmaligen Erlass oder bei wesentlichen Änderungen ist der ordentliche Bebauungsplan das Ergebnis eines qualitätssichernden Konkurrenzverfahrens mit mindestens drei Planerteams. Unter dem Oberbegriff «qualitätssichernde Konkurrenzverfahren» fallen sowohl der Architekturwettbewerb als auch der Studienauftrag. Letzterer wird insbesondere für das städtebauliche Variantenstudium regelmässig herangezogen.

Die Beurteilung der Qualitätskriterien erfolgt entweder durch ein Preisgericht (Architekturwettbewerb) oder durch ein Beurteilungsgremium (Studienauftrag). Je nach Aufgabenstellung sind neben Architektinnen und Architekten auch Fachplanerinnen und Fachplaner aus der Landschafts-, Verkehrs- und Raumplanung in den Gremien vertreten. In diesen haben auch Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden Einsitz, damit die öffentlichen Interessen bereits frühzeitig in das Verfahren einfließen. Für die Prüfung, ob die Pläne die erforderlichen Vorteile bzw. Qualitäten tatsächlich aufweisen, ist schliesslich die Gemeinde zuständig. Dies nicht zuletzt deshalb, weil es sich beim Zonenplan und den Bebauungsplänen um gemeindliche Planungsinstrumente handelt.

2a) Gibt es bereits Anwendungen der Mehrwertabgabe und wie sehen die Resultate aus?

Seit Inkrafttreten des neuen Planungs- und Baugesetzes gab es noch keine Anwendungsfälle, die abgabepflichtig waren. Im Rahmen der nun anstehenden Ortsplanrevisionen stehen den Gemeinden rund zehn Hektaren Arrondierungen für Neueinzonungen zur Verfügung. Hier wird es zu Einzonungen mit Mehrwertabgabe kommen. Die Gemeinden Risch und Hünenberg haben bereits Anpassungen ihrer Bauordnungen für den überobligatorischen Teil der Mehrwertabgabe (Umzonungen mit erheblicher Wertsteigerung sowie Aufzonungen und Bebauungspläne mit erheblicher Erhöhung des Nutzungsmasses) vorgenommen. Für die Einleitung der Verfahren sind die Gemeinden zuständig. Der Kanton hat aktuell keine Kenntnisse von konkreten Fällen.

2b) Wer entscheidet bei der Mehrwertabgabe, ob diese als Barleistung oder als Sachleistung bezogen werden soll?

Gemäss § 52a0 Abs. 1 PBG kann anstelle einer Barleistung die Mehrwertabgabe – das Einverständnis der Grundeigentümerschaft vorausgesetzt und vertraglich gesichert – auch als Sachleistung erfolgen. Die vertragliche Sicherung bei einer Sachleistung erfolgt somit zwischen der pflichtigen Grundeigentümerschaft und dem Gemeinderat. Es benötigt hier eine entsprechende Übereinkunft.

2c) Erfreulicherweise ist in den verdichteten Gebieten ein Zuzug von Familien mit Kindern zu beobachten. Die bestehenden Schulanlagen sind mehrheitlich ergänzt und ausgebaut worden. Ein weiterer Ausbau der Schulanlagen würde wertvolle Spiel- und Sportflächen beanspruchen. Die öffentliche Hand hat fast keine Möglichkeit mehr, benötigtes Bauland zu erwerben. Wäre es sinnvoll, wenn der Kanton und die Gemeinden bei der Mehrwertabgabe eine Sachleistung, z. B. Bauland oder Stockwerkeigentum, bevorzugen würde und dadurch ihre öffentlichen Infrastrukturen (z. B. Schulhäuser, Schulraum) erstellen könnte?

Wie vorangehend dargelegt, liegt es hier in der Kompetenz der Gemeinden, den für sie richtigen Weg zu wählen. Der Kanton ist bei Sachleistungen jedoch nicht Vertragspartei, weil die Gemeinde dem Kanton 40 Prozent der Abgabe ausschliesslich in Form einer Geldleistung ausgerichtet (siehe § 52b Abs. 1 Bst. a PBG). Der vom Interpellanten aufgezeigte Weg steht im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben und wäre deshalb für die Gemeinden möglich, sofern dies gewünscht wird.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 22. Februar 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart