



**Postulat von Ivo Egger, Mariann Hess und Hanni Schriber-Neiger
betreffend Nachhaltigkeit in Bebauungsplänen**

(Vorlage Nr. 3410.1 - 16941)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 2. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsratsmitglieder Ivo Egger, Baar, Mariann Hess, Unterägeri und Hanni Schriber-Neiger, Risch, haben am 19. April 2022 das Postulat betreffend Nachhaltigkeit in Bebauungsplänen (Vorlage Nr. 3410.1 - 16941) eingereicht. Am 5. Mai 2022 hat der Kantonsrat das Postulat zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze
2. Rechtliche Ausgangslage
3. Leitfaden Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen
4. Anliegen der Postulantinnen und des Postulanten
5. Stellungnahme zum Postulatsanliegen
6. Antrag

1. In Kürze

Das Postulat lädt die Regierung ein, das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) in § 32 Abs. 2 zu ergänzen. In die gesetzliche Bestimmung zu den wesentlichen Vorzügen bei Bebauungsplänen soll der Aspekt der Nachhaltigkeit aufgenommen werden. Der Regierungsrat lehnt das Anliegen der Postulantinnen und des Postulanten aus mehreren Gründen ab. Die vorgeschlagene Anpassung ist sowohl staatspolitisch als auch verfassungsrechtlich heikel. Zudem erachtet der Regierungsrat die heute bestehende gesetzliche Regelung als ausreichend und weist gleichzeitig auf den Zuger Leitfaden «Arbeitshilfe Bebauungsplan» hin, welcher sich inhaltlich bereits mit vielen Themen der Nachhaltigkeit auseinandersetzt.

Bebauungspläne bestimmen die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone. Sie können von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften abweichen, wenn sie gegenüber der Einzelbauweise wesentliche Vorzüge aufweisen. Das Postulat verfolgt das Ziel, dass bei Bebauungsplänen neben den gestalterischen Kriterien auch Nachhaltigkeitsaspekte einzubeziehen seien. Aus diesem Grund sei § 32 Abs. 2 PBG mit einer Verweisung auf die Empfehlungen des Leitfadens «Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplanungen» des Netzwerks Nachhaltiges Bauen Schweiz (NNBS) zu ergänzen. Da es sich beim erwähnten Leitfaden um eine Arbeitshilfe eines privaten Vereins handelt, ist der Vorschlag der Postulantinnen und des Postulanten sowohl staatspolitisch als auch verfassungsrechtlich heikel. Hinzu kommt, dass § 32 Abs. 2 PBG mit der letzten Revision inhaltlich nicht geändert wurde. Diese Bestimmung ist in der Rechtspraxis etabliert und lässt bereits heute im konkreten Einzelfall Nachhaltigkeitsthemen als wesentliche Vorzüge zu. Darüber hinaus hat die Baudirektion mit der «Arbeitshilfe Bebauungsplan» einen eigenen Leitfaden für die Praxis erstellt. Um auch die Verfahren und Prozesse möglichst schlank und effizient zu halten, sieht der

Regierungsrat für eine Ergänzung von § 32 Abs. 2 PBG keine Notwendigkeit und beantragt dem Kantonsrat, das Postulat als nicht erheblich zu erklären.

2. Rechtliche Ausgangslage

Der Bebauungsplan gemäss Zuger Recht findet seine Rechtsgrundlage in § 32 ff. Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11). Die Vorschriften gehören zum 4. Abschnitt des PBG und dort zum Abschnittstitel «Sondernutzungspläne und Erschliessung». Unter der Ziffer 4.1. «Sondernutzungspläne» ist § 32 PBG eingeordnet, welcher als eine generelle Regelung sowohl auf den einfachen als auch auf den ordentlichen Bebauungsplan Anwendung findet. Die hier massgeblichen Regelungen lauten wie folgt:

§ 32 Bebauungspläne

¹ Bebauungspläne bestimmen die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone. Weisen sie wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise auf, so können darin Abweichungen von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften festgelegt werden.

² Wesentliche Vorzüge im Sinne von Abs. 1 sind:

- a) besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume;
- b) besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild.

³ Bestandteile sind Baulinienpläne, Vorschriften über die Art und das Mass der Nutzung der Grundstücke, die Verkehrserschliessung, die Anordnung der Baukörper, die Gesamthöhe, die Abstände und insbesondere die Freiräume.

[...]

Aufgrund dieser kantonalrechtlichen Normierung werden Bebauungspläne gemäss § 32 Abs. 1 PBG dahingehend umschrieben, dass sie die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche innerhalb der Bauzone bestimmen. Sie können von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften abweichen, wenn sie gegenüber der Einzelbauweise wesentliche Vorzüge aufweisen. Wesentliche Vorzüge im Sinne des Gesetzes sind unter anderem: a) besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume; b) besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild. Damit spricht der Gesetzgeber in erster Linie die wesentlichen Vorzüge bezogen auf die Hauptmerkmale des Bebauungsplans an. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschliessend. Die heutige Regelung in § 32 Abs. 1 und 2 PBG hat sich auch mit der letzten Revision inhaltlich nicht geändert. Bereits nach bisherigem Recht wurden bei Bebauungsplänen weitere Vorzüge zugelassen. Als Beispiele erwähnt wurden bessere Fusswege, eine bessere Versorgung des Quartiers mit Gütern des täglichen Bedarfs, preisgünstiger Wohnungsbau sowie Begegnungsstätten mit kommerziellem oder ideellem Hintergrund.¹ Auch die Rechtsprechung geht von einem breiten Fächer an möglichen Vorteilen aus. Namentlich verweist sie dazu auf die Förderung von städtebaulich und architektonisch besonders gut gestaltete Siedlungen mit hoher Wohn-, Arbeits- und Freiraumqualität; zweckmässige Anordnung von Nutzflächen; die Gewährleistung einer optimalen

¹ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 9. September 1997 zur Totalrevision des Baugesetzes – Planungs- und Baugesetz (PBG), S. 39 (Vorlage Nr. 478.1 -).

Gesamterschliessung; die Ausscheidung von attraktiven Freiräumen und die Sicherstellung einer sorgfältigen Gestaltung unter dem Aspekt der Ökologie; die Beschränkung von Immissionen und Emissionen und die rationelle Nutzung von Energieressourcen sowie die zweckmässige Ausscheidung von Ver- und Entsorgungsanlagen.² Schliesslich gilt auch ein über das bundesrechtliche Minimum hinausgehendes behinderten- und betagtegerechtes Bauen als ein «Vorzug» im Sinne von § 32 Abs. 2 PBG.³

Paragraf 32 Abs. 3 PBG regelt die Bestandteile eines Bebauungsplans. Das Gesetz verwendet den Begriff «Bestandteile» auch dazu, um diejenigen Elemente aufzuzählen, über welche der Bebauungsplan in der Regel Bestimmungen zu enthalten hat. Mithin bedarf es der Regelung verschiedener Gesichtspunkte planungsrechtlicher und/oder baupolizeilicher Art, damit der Bebauungsplan seine Funktion als Spezialbauordnung für ein bestimmtes Gebiet erfüllen kann. Demzufolge nennt § 32 Abs. 3 PBG beispielhaft Vorschriften betreffend die Festlegung von Baulinien, über die Art und das Mass der Nutzung der Grundstücke, die Verkehrserschliessung, die Anordnung von Baukörpern, die Gesamthöhe, die Abstände und insbesondere die Freiräume. Diese Auflistung ist gemäss Rechtspraxis ebenfalls nicht abschliessend. Vielmehr sind die notwendigen Bestandteile des Bebauungsplans im Einzelnen festzulegen und können sich je nach Anwendungsfall unterscheiden. Der Inhalt eines Bebauungsplans ergibt sich aus den zu regelnden Verhältnissen, womit dem Gebot der Verhältnismässigkeit («Notwendigkeit») besondere Bedeutung zukommt.

Weiter ist § 3 Abs. 2 Bst. d PBG zu erwähnen, wonach der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg die besonderen Anforderungen an die Energieeffizienz von Bauten und Anlagen von Bebauungsplänen regelt. Diesem Auftrag ist er nachgekommen. In § 1a Abs. 1 der Verordnung zum Energiegesetz vom 12. Juli 2005 (BGS 740.11) wird festgehalten, dass neue Gebäude gemäss Bebauungsplänen und in Arealbebauungen gegenüber den Anforderungen nach § 1 Abs. 1, soweit sie auf messbare Werte für den Energiebedarf bezogen sind, um 10 Prozent bessere Werte erreichen müssen (Abs. 1). Ergänzend gilt, dass bei Neubauten, Erweiterungen oder wesentlichen Umbauten von bestehenden Bauten der Anteil der nicht erneuerbaren Energie den zulässigen Wärmebedarf für Heizung und Warmwasser zu höchstens 60 Prozent decken darf (Abs. 2).

Schliesslich ist auf den aktuellen Richtplan hinzuweisen. Darin wird unter S 5.3.1 ausgeführt, dass der Kanton und die Gemeinden für ökologische Ausgleichsflächen auch in der Siedlung sorgen. Sie achten auf die naturnahe Umgebungsgestaltung. Dazu können sie im Rahmen von Sondernutzungsplänen Regelungen für die naturnahe Umgebungsgestaltung aufnehmen. Ebenso wird in E 15.1.1 erläutert, dass die sichere, umweltgerechte und wirtschaftliche Versorgung des Kantons mit Energie zu gewährleisten ist. Kanton und Gemeinden verwenden Energie haushälterisch und streben energieeffiziente Siedlungen und Verkehrsinfrastrukturen an. Dazu können sie im Rahmen von Sondernutzungsplänen Regelungen für die energie- und klimaschonende Bauweise aufnehmen.

3. Leitfaden Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen

Der Leitfaden «Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen» wird vom Netzwerk Nachhaltiges Bauen Schweiz (NNBS) herausgegeben. Dabei handelt es sich um einen privaten Verein, welcher sich als erste Anlaufstelle und Taktgeber für das nachhaltige Bauen in der Schweiz versteht. Dieser Leitfaden wird als Arbeitshilfe für nachhaltiges Bauen auf der Stufe der

² Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 10. Juni 2013 (V 2012/106), E. 3a/cc.

³ Antwort des Regierungsrats vom 10. September 2019 zur Interpellation von Manuela Leemann und Isabel Liniger betreffend Berücksichtigung des hindernisfreien Bauens bei Gesetzgebungsprojekten, S. 3 und 4 (Vorlage Nr. 2967.2).

kommunalen Sondernutzungsplanung verstanden und basiert auf dem Kriterienbeschrieb des Standards Nachhaltiges Bauen Schweiz SNBS 2.1 Hochbau. Der Standard Nachhaltiges Bauen Schweiz SNBS gliedert die drei Bereiche Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt in je vier Themen. Die resultierenden zwölf Themen werden mit einer Vielzahl an Kriterien, Indikatoren und Messgrössen verfeinert. Im erwähnten Kriterienbeschrieb werden die Indikatoren und Messgrössen, auf welchen die eigentliche Bewertungsarbeit basiert, detailliert beschrieben. Dieses Dokument umfasst mehr als 200 Seiten. Er ist das grundlegende Arbeitsinstrument. Auf Basis des SNBS können Gebäude mit den Nutzungsarten Büro/Verwaltung, Wohnen und Bildung beurteilt und zertifiziert werden. Dies gilt für Neubauten ebenso wie für Erneuerungen.

Der Leitfaden «Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen» gibt für die SNBS-Kriterien Empfehlungen für die Sondernutzungsplanung ab. Der Leitfaden ist unter www.nnbs.ch zu finden. Ab Seite 15 führt er insgesamt rund 42 (!) Kriterien und Indikatoren auf, welche im Rahmen einer Sondernutzungsplanung sinnvollerweise berücksichtigt werden sollten. Der Leitfaden hält selbst fest, dass die vorgeschlagenen Empfehlungen je nach Projekt und örtlicher Situation variieren und nicht abschliessend seien. Wichtig sei, dass die Verankerung in die Sondernutzungsplanung stufengerecht und stets in Koordination und Abstimmung mit sämtlichen Projektbeteiligten erfolgen würde.

4. Anliegen der Postulantinnen und des Postulanten

Das Postulat hat zum Ziel, dass bei Bebauungsplänen neben den gestalterischen Kriterien noch weitere Kriterien/Gegebenheiten einzubeziehen seien. Es wird die Auffassung vertreten, dass das geltende Recht auf diesen Umstand nicht eingehe. Die stufengerechte Anwendung des SNBS Hochbau in der Sondernutzungsplanung solle daher als Leitfaden umfassend dafür sorgen, dass Areale und Quartiere qualitätsvoll entwickelt und aufgewertet würden. Durch die Zuordnung der Kriterien und Indikatoren des SNBS Hochbau zu den Themen der Sondernutzungsplanung würden sich der Handlungsbedarf und die Spielräume für eine nachhaltige Bauweise erkennen und nutzen lassen. Durch die Berücksichtigung der umfassenden Empfehlungen der NNBS werde die Planungssicherheit für die darauffolgenden Phasen der Gebäude innerhalb eines Bebauungsplans erhöht. Dadurch könne für eine Bebauung ein nachhaltiger Mehrwert entstehen und durch die Transparenz von umfassenden Überlegungen im Sinne der Empfehlungen der NNBS die Akzeptanz von Bebauungsplänen in der Öffentlichkeit gesteigert werden. Vor diesem Hintergrund laden die Postulantinnen und der Postulant die Regierung ein, die wesentlichen Vorzüge von Bebauungsplänen nach § 32 Abs. 2 PBG wie folgt zu ergänzen:

Die Empfehlungen aus dem Leitfaden Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen des Netzwerks «Nachhaltiges Bauen Schweiz (NNBS)» fliessen in die bisher üblichen Überlegungen bei der Ausarbeitung von Bebauungsplänen ein, respektive der entsprechend situative Umgang der jeweiligen Kriterien/Indikatoren wird in den Bestandteilen (im Sinne von § 32 Abs. 3 PBG) dokumentiert.

Diese Ergänzung von § 32 Abs. 2 PBG habe erst nach Abschluss der laufenden kommunalen Ortsplanungsrevisionen zu erfolgen.

5. Stellungnahme zum Postulatsanliegen

Der Bebauungsplan ist ein Planungsinstrument der Einwohnergemeinden, die für die Nutzungsplanung zuständig sind. Er soll auf die zu regelnden Verhältnisse ausgerichtet sein und insofern die Möglichkeit massgeschneiderter Lösungen zulassen. Diese notwendige Flexibilität

ergibt sich auch aus den gesetzlichen Grundlagen. Bereits seit der letzten Totalrevision des PBG aus dem Jahr 1998 werden in Bezug auf die wesentlichen Vorzüge (bzw. damals noch Vorteile) im Gesetz lediglich die Hauptmerkmale betreffend das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung – somit also vorwiegend gestalterische Aspekte – erwähnt. Diese Liste ist aber keinesfalls abschliessend. Sowohl nach Auffassung des Gesetzgebers als auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung sind andere wesentliche Vorzüge zugelassen, ohne dass § 32 Abs. 2 PBG diese explizit erwähnt. Der mögliche Katalog an Vorzügen ist breit zu fassen und im Einzelfall zu beurteilen. Die vorliegend geltend gemachten Nachhaltigkeitsaspekte sind davon nicht ausgeschlossen und können bereits heute über die bestehende Normierung abgeholt werden. Dies ergibt sich ferner aus der Verordnung zum Energiegesetz sowie aus dem aktuellen Richtplan, welche einzelne Nachhaltigkeitsthemen aufgreifen und den Gemeinden zur Umsetzung im Rahmen der Zonen- oder Sondernutzungsplanung übertragen. Den Gemeinden steht mit der heutigen Regelung (§ 32 Abs. 2 PBG) ein gewisses Planungsermessen zu, das sie unter Beachtung des zu überbauenden Gebiets sowie in Abwägung der öffentlichen Interessen und den Interessen der Gesuchstellenden bzw. betroffenen Grundeigentümerschaften ausüben. Diese Regelung besteht seit Jahren und ist sowohl bei den Einwohnergemeinden, den Planenden als auch in der Rechtspraxis etabliert. Die hier vorgeschlagene Ergänzung von § 32 Abs. 2 PBG ist aus diesen Gründen nicht notwendig und würde den Handlungsspielraum der Einwohnergemeinden bzw. die Gemeindeautonomie unnötig einschränken.

Die von den Postulantinnen und dem Postulanten vorgeschlagene Lösung ist unter einem weiteren Aspekt problematisch. Beim Leitfaden «Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen» geht es um eine Arbeitshilfe, welche Empfehlungen eines privaten Vereins beinhaltet. Wird das PBG in § 32 Abs. 2 – wie im Postulat vorgesehen – angepasst, erhalten die im Leitfaden enthaltenen Empfehlungen respektive die darin rund 42 Kriterien und Indikatoren eine gewisse Verbindlichkeit, welche bei der Ausarbeitung der Bebauungspläne zu berücksichtigen und in den Bestandteilen des Sondernutzungsplan zu dokumentieren sind. Es handelt sich dabei um eine sogenannte dynamisch-direkte Verweisung auf eine private Arbeitshilfe, welche nicht nur staatspolitisch, sondern auch verfassungsrechtlich heikel ist und der bisherigen Gesetzespraxis im Kanton Zug widerspricht. Denn die dynamische Verweisung bewirkt, dass im Bereich des Verweisungsgegenstands (hier des Leitfadens «Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen») in Zukunft kraft der Verweisungsautomatik ohne, ja sogar gegen den Willen des eigentlich (kompetenten) Gesetzgebers (= Kantonsrat) durch den privaten Verein normative Veränderungen vorgenommen werden können. Auch die Grundeigentümerschaften können sich gegen spätere Änderungen des Leitfadens nicht mehr zur Wehr setzen. Mit anderen Worten würde damit der Gesetzgeber eine Blankovollmacht ausstellen. Die dynamisch-direkte Verweisung auf private Arbeitshilfen/Leitfäden käme deshalb einer versteckten Übertragung von Rechtssetzungsbefugnissen auf eine ausserstaatliche Stelle gleich. Das gleiche Problem stellte sich bisher mit § 1 Abs. 3 der Verordnung zum Energiegesetz, welche pauschal auf die «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKE) verwies. Diese problematische Verweisung hat man mittlerweile mit der Teilrevision des kantonalen Energiegesetzes und der bevorstehenden Revision der dazugehörigen Verordnung behoben. Jetzt an anderer Stelle eine vergleichbare Verweisungsnorm einzufügen, ist nicht sinnvoll und auch gesetzgeberisch abzulehnen.

Dem Regierungsrat ist es weiter ein wichtiges Anliegen, dass die Verfahren und Prozesse möglichst schlank und effizient gehalten werden. Dies ist auch im Hinblick auf die Bautätigkeit im Kanton von zentraler Bedeutung. Wird zukünftig verlangt, dass bei der Ausarbeitung eines Bebauungsplans die Überlegungen gemäss dem Leitfaden «Nachhaltigkeit in Sondernutzungsplänen» umfassend zu erfolgen haben und insoweit die darin enthaltenen Empfehlungen sowie insgesamt rund 42 Kriterien und Indikatoren zu berücksichtigen respektive in den Bestandteilen des Sondernutzungsplans zu dokumentieren sind, erscheint dies nicht mehr verhältnismässig und geht zu weit. Neben dem Aufwand für die Planung erhöht sich auch der Aufwand der

Behörden für die Beurteilung der Sondernutzungspläne. Ebenfalls werden damit neue Angriffspunkte für mögliche Beschwerdeverfahren geschaffen, welche den jeweiligen Genehmigungsprozess weiter hinauszögern können. Auch aus diesen Gründen ist der Vorschlag einer Ergänzung von § 32 Abs. 2 PBG abzulehnen.

Letztlich ist festzuhalten, dass die Baudirektion mit der «Arbeitshilfe Bebauungsplan» einen umfassenden Leitfaden für die Praxis erstellt hat (siehe <https://www.zg.ch/behorden/audirektion/arv/koordinationsstelle-planungen-und-baugesuche> unter «Publikationen»). Der Leitfaden stammt aus dem Jahr 2019 und ist als Reaktion auf das neue Planungs- und Baugesetz entstanden. Die Gemeinden – als Schirmherrinnen über die Sondernutzungsplanungen – waren in den Prozess involviert. Der Leitfaden dient als Hilfe für die Gemeinden und Bauherrschaften, gibt aber auch einen gewissen Rahmen für die Vorprüfung und Genehmigung von Bebauungsplänen beim Kanton. Materiell setzt sich der Zuger Leitfaden mit vielen Themen der Nachhaltigkeit auseinander (qualitätssicherndes Konkurrenzverfahren, Mitwirkung der Bevölkerung, Verfahren, Bestandteile des Bebauungsplans). Im Anhang listet der Leitfaden in einer Checkliste die Punkte auf, welche je nach Komplexität des Bebauungsplans zu erfüllen sind. Auszugsweise sind bei der Bebauung übergeordnete Vorgaben einzuhalten (hindernisfreies Bauen, Lärm, Denkmalpflege, Sicherstellen der Wohnqualität und der Qualität des Arbeitsumfeldes, Gemeinschaftsräume, Eingliederung von Solaranlagen etc.). Bei der Erschliessung geht es z. B. auch um Themen wie verkehrsreduzierende Massnahmen, Bewirtschaftung von Parkplätzen, attraktive Zugänge zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs oder attraktive und feinmaschige Fuss- und Velowegnetze. Das Thema Umwelt beinhaltet unter anderem innovative Energiekonzepte, Minimierung der Bodenversiegelung oder das Einhalten der umweltrechtlichen Vorgaben (Luft, Lärm, nichtionisierende Strahlung, Störfälle etc.). Schlussendlich kommt beim Thema Freiraum auch der naturnahen Umgebung ein grosses Gewicht zu. Themen sind hier auch: trockenresistente Baumarten, Bepflanzung von Tiefgaragen, Dachbegrünung, Naturwiesen, Hecken, Uferbestockung, Fassadenbegrünung etc. Aufgrund dieser bereits bestehenden Arbeitshilfe sieht der Regierungsrat ebenfalls keine Notwendigkeit, weitergehende Leitfäden als verbindlich zu erklären und ins kantonale Planungs- und Baugesetz zu integrieren.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Das Postulat von Ivo Egger, Mariann Hess und Hanni Schriber-Neiger betreffend Nachhaltigkeit in Bebauungsplänen (Vorlage Nr. 3410.1 - 16941) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 2. Mai 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegart