

Abteilung	Ed.	Z. Kk.
Vorsteher		
Departementssekretärin		✓
Rathbewilligungen		
EINGANG 22. Nov. 2021		
Starthaus		
Stadtplanung	✓	
Hochbau		
Tiefbau		

Baudirektion, Postfach, 6301 Zug

A-Post

Stadtverwaltung Zug
 Baudepartement
 Gubelstrasse 22
 Postfach
 6301 Zug

T direkt +41 41 728 54 87
 raphael.walker@zg.ch
 SZ-2021-074

Zug, **19. NOV. 2021**

Vorprüfung Änderung Bauordnung «preisgünstiger Wohnungsbau»

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Sollen gemeindliche Bauvorschriften erlassen, geändert oder aufgehoben werden, lässt der Gemeinderat (Stadtrat) seinen Entwurf gemäss § 39 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (neu PBG; BGS 721.11) durch die Baudirektion vorprüfen.

Der Stadtrat verabschiedete am 23. Februar 2021 die Änderung der Bauordnung (BO) zur Vorprüfung. Stellvertretend für die Baudirektion führte und koordinierte das Amt für Raum und Verkehr (ARV) das Verfahren durch. Die vorgesehene Änderung der Bauordnung soll im ordentlichen Verfahren beschlossen werden.

Das Dossier umfasst neben dem erwähnten Stadtratsbeschluss folgendes Dokument:

- Entwurf Änderung Bauordnung vom 23. Februar 2021

Gestützt auf die Mitberichte der Fachstellen äussern wir uns zur Änderung der BO wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Verordnung über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau bildet in der Stadt Zug die Grundlage für preisgünstige Wohnungen in spezifisch dafür ausgeschiedenen Bauzonen respektive in Bauzonen die mit der Bestimmung «Preisgünstiger Wohnungsbau» überlagert sind. Diese überlagernde Bestimmung wurde in den Gebieten «Im Rank», «Mülimatt», «Göbli» und «Unterfeld» erlassen. Von den erwähnten Gebieten sind insgesamt zwei bereits überbaut.

Die vorliegend geplante Änderung der Bauordnung steht nicht im direkten Zusammenhang mit der überlagernden Bestimmung, sondern dient als zusätzliches Instrument für die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen. Konkret verlangen die Bestimmungen generell bei ordentlichen Bebauungsplänen ein Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen und in besonderen Fällen von preisgünstigem Gewerberaum.

Dem Vorprüfungsossier liegt neben dem Entwurf zur Änderung der Bauordnung zusätzlich der Stadtratsbeschluss für die BO Änderung bei. Ein eigentlicher Planungsbericht im Sinne von Art. 47 Raumplanungsverordnung (RPV) liegt nicht vor, weshalb teilweise der Sinn und Zweck der neuen Bestimmung nicht eindeutig hervorgeht und ein gewisses Mass an Interpretationsspielraum offenlässt. Weiter liegt auch die in Absatz 4 der neuen Bestimmung erwähnte Verordnung nicht vor, was die Beurteilung erschwert.

2. Vorprüfung

2.1. Grundsätzliches

Mit der neuen Bestimmung schafft die Stadt Zug die gesetzliche Grundlage, um vermehrt bezahlbarer Wohnraum für den Mittelstand respektive in besonderen Fällen um preisgünstigen Gewerberaum in der Stadt Zug zu realisieren. Dazu ist bei ordentlichen Bebauungsplänen auf mindestens 25% der zusätzlichen anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum (resp. Gewerberaum) zu schaffen.

Der Kanton unterstützt die Bestrebungen der Stadt Zug. Es handelt sich um ein Themenfeld, das zunehmend an Bedeutung gewinnt. Aus kantonaler Sicht wäre es wünschenswert, die beiden Förderungsmodelle (Stadt und Kanton) besser aufeinander abzustimmen.

2.2. Beurteilung

Die Revision des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1988 (PBG; BGS 721.11) und die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetzes vom 20. November 2018 (V PBG; BGS 721.111) führen zu einer innerkantonalen Vereinheitlichung. Gemäss § 42 Abs. 1 Bst. b V PBG sind von der Verordnung abweichende Regelungen in der Bauordnung nicht zulässig. Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in Wohn- und Mischzonen ist in

§ 18 Abs. 4 PBG explizit vorgesehen. Die geplante neue Bauordnungsvorschrift entspricht dem übergeordneten Recht, soweit sich die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum auf Wohn- und Mischzonen beschränkt und soweit das in § 18 Abs. 4 PBG definierte Maximum beachtet wird (maximal im Umfang der Mehrausnützung). Die neue Bestimmung regelt einzig den Mindestanteil an preisgünstigem Wohnraum für ordentliche Bebauungspläne. Neu-, Um- und Aufzonungen sind von der neuen Bestimmung nicht tangiert. Die im Planungs- und Baugesetz (PBG) festgelegte Fläche von 5'000 m² wirken sich somit nicht auf die neue Bestimmung aus, da sich dieses Mindestmass lediglich auf Neu-, Um- und Aufzonungen beschränkt.

Die Schaffung von preisgünstigem Gewerberaum findet, entgegen dem preisgünstigen Wohnraum, keine gesetzliche Grundlage im PBG oder in der V PBG. Insofern besteht Spielraum, die Bauordnung der Stadt Zug diesbezüglich zu ergänzen. Nach Sinn und Zweck von § 18 Abs. 4 PBG ist jedoch beim preisgünstigen Gewerberaum ebenfalls das maximal zulässige Mass im Umfang der Mehrausnützung zu beachten (vgl. Bericht und Antrag der RUK vom 1. September 2017, Vorlage Nr. 2737.3, Seite 5): Es soll keine Schlechterstellung der Eigentümerschaft gegenüber dem Zustand vor der Mehrausnützung resultieren.

Um klar vorzugeben, dass die neue Bestimmung generell nur bei ordentlichen Bebauungsplänen gilt und zudem die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum nur in Wohn- und Mischzonen verlangt wird, ergeben sich die unten aufgeführten Vorbehalte. Dabei sind die Bestimmungen aus Absatz 1 und Absatz 3 zusammenzulegen.

Vorbehalt: § 34a: Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum bei ordentlichen Bebauungsplänen

Vorbehalt: § 34a Abs. 1: In Wohn- und Mischzonen ist auf mindestens 25 % der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum zu schaffen. In besonderen Fällen kann anstelle von preisgünstigem Wohnraum auch preisgünstiger Gewerberaum geschaffen werden.

Weiter ist zu beachten, dass ein Planungsbericht nach Art. 47 RPV zu erstellen ist, in dem auf das maximal zulässige Mass gemäss § 18 Abs. 4 PBG hingewiesen wird (maximal 100 % der Mehrausnützung). Zudem ist darin auszuweisen, welche Zonen in der Stadt Zug unter Misch- und Wohnzonen fallen. Ebenfalls ist zu erwägen, ob auch eine Kombination von preisgünstigem Wohnraum und von preisgünstigem Gewerberaum möglich sein soll.

Abs. 2 der neuen Bestimmung verweist auf die Berechnungsmethodik der kantonalen Wohnraumförderung. Bei der kantonalen Berechnungsmethodik handelt es sich jedoch nicht um eine Vorgabe, die pauschal bei sämtlichen Objekten identisch angewendet wird. Der Kanton legt die Mietzinse bei jedem Objekt und Bauträger individuell und für jede einzelne Wohnung fest. Dies erfolgt aufgrund der ausgewiesenen Anlagekosten, Finanzierung, anrechenbaren Liegenschaftskosten sowie allfälligen Zu- oder Abschlägen für unterschiedliche Stockwerke, Gemein-

Gemeinschaftsräume usw. Dabei stützt sich der Kanton bei den anrechenbaren Liegenschaftskosten auf die Wohnraumförderungsverordnung vom 26. November 2003 (WFV; SR 824.1), da die Kostenmiete in der kantonalen Verordnung nicht geregelt ist. In der neuen Bauordnungsvorschrift ist keine Vorgabe enthalten, dass die neu entstehenden preisgünstigen Wohnungen dem kantonalen Wohnraumförderungsgesetz (WFG) unterstellt sind. Es wird lediglich festgesetzt, dass sich die höchstzulässigen Mietzinse nach der Berechnungsmethodik den kantonalen Wohnraumförderungsgesetzen richtet.

Erfahrungsgemäss ist die Umsetzung, die Mietzinsgestaltung sowie die langfristige Sicherstellung von preisgünstigem Wohnraum anspruchsvoll und mit einem nicht zu unterschätzenden Aufwand verbunden. Jedes Bauvorhaben ist anders, beruht auf unterschiedlichen Voraussetzungen und ist individuell zu beurteilen. In der neuen Bauordnungsbestimmung fehlen u.a. Vorgaben, welche den langfristigen Erhalt des preisgünstigen Wohnraums wie auch dessen bauliche Qualität (Verhinderung von «Gammelhäusern») sicherstellen. Im Zusammenhang mit der kantonalen Förderung sind auch die wesentlichen baulichen Voraussetzungen des Wohnungs-Bewertungs-Systems (WBS) des Bundesamts für Wohnungswesen zu erfüllen, wodurch ein Mindestmass an baulicher Qualität sichergestellt ist.

Der Kanton bietet bei der Berechnung und Festlegung von maximalen Mietzinsen nur Unterstützung, wenn die Wohnungen dem kantonalen Wohnraumförderungsgesetz unterstellt sind. Entsprechend ist entweder vorzugeben, dass der preisgünstige Wohnraum die Anforderungen des kantonalen Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) zu erfüllen hat, oder die Berechnung der maximalen Mietzinse wie auch die langfristige Sicherstellung und die bauliche Qualität ist auf kommunaler Ebene vorzugeben.

Aus den erwähnten Gründen begrüsst der Kanton, wenn die Stadt Zug ihren preisgünstigen Wohnraum dem kantonalen Wohnraumförderungsgesetz unterstellen würde. Damit erhielt anspruchsberechtigten Mieterinnen und Mietern auch kantonale Mietzinszuschüsse. Zudem entstehen so beim preisgünstigen Wohnraum nicht zwei unterschiedliche Systeme innerhalb des Kantons.

Vorbehalt: Für Absatz 2 ist eine Formulierung zu finden, dass entweder der preisgünstige Wohnraum dem kantonalen Wohnraumförderungsgesetz (WFG) zu unterstellen ist oder die zentralen Grundsätze (Berechnung der maximalen Mietzinse, langfristige Sicherstellung, Qualität der Wohnungen usw.) sind in Absatz 2 vorzugeben. Eventuell lässt sich mit einer Bestimmung festsetzen, dass entweder das kantonale Wohnraumförderungsgesetz (WFG) oder die noch zu definierende kommunalen Grundsätze einzuhalten sind.

Gemäss Absatz 4 der neuen Bestimmung regelt der Stadtrat die Einzelheiten in einer entsprechenden Verordnung. Diese liegt jedoch noch nicht vor. Eine abschliessende Beurteilung der vorliegenden Bestimmung ist schwierig. Spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung hat diese Verordnung im Entwurf vorzulegen.

Vorbehalt: Die in Absatz 4 erwähnte Verordnung hat spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung der Bauordnungsbestimmung vorzuliegen.

3. Weiteres Vorgehen

Die Änderung der Bauordnung kann im ordentlichen Verfahren gemäss § 39 Abs. 1 PBG durch den Stadtrat beschlossen werden. Sofern unsere Vorbehalte erfüllt werden, kann die Genehmigung der Änderung der Bauordnung in Aussicht gestellt werden.

4. Bedeutung der Vorprüfung

Hinsichtlich der Bedeutung der Vorprüfung ist zu beachten, dass diese nur vorläufiger und relativ summarischer Natur ist; ihr Charakter ist anders als derjenige der Überprüfung im konkreten Einzelfall (vgl. Kölz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich. Zürich 1999, N 26 zu § 20). Die Überprüfung eines konkreten Anwendungsaktes im Beschwerdeverfahren bleibt daher vorbehalten.

Baudirektion des Kantons Zug



Florian Weber
Regierungsrat

Beilage:

- Entwurf Änderung Bauordnung vom 23. Februar 2021 (6-fach)

Mitteilung (ohne Beilagen) per Mail an:

- Baudirektionssekretariat
- Amt für Raum und Verkehr, Abteilung Richtplanung und Wohnungswesen
- Amt für Raum und Verkehr, Abteilung Koordinationsstelle Planungen und Baugesuche
(Beilage: 1 Expl. Entwurf Änderung Bauordnung vom 23. Februar 2021)

Änderung Bauordnung

im ordentlichen Verfahren gemäss § 39 PBG

§ 34a Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum

Datum:

Beschluss Stadtrat Einleitung Vorprüfung:

23. Februar 2021

Vorprüfungsbericht Baudirektion des Kantons Zug:

Grosser Gemeinderat Vorlage Nr. XXX:

Bericht und Antrag des Stadtrats vom XXX

1. Lesung im Grossen Gemeinderat von Zug:

XXX

1. Publikation im Amtsblatt:

Nr. XXX vom und Nr. XXX vom XXX

1. Öffentliche Auflage:

XXX– XXX

Grosser Gemeinderat Vorlage Nr. XXX:

Bericht und Antrag des Stadtrats vom XXX

2. Lesung / Beschluss des Grossen Gemeinderates von Zug:

Nr. XXX vom XXX

Der Präsident: XXX

Der Stadtschreiber: Martin Würmli

2. Publikation im Amtsblatt:

Nr. XXX vom und Nr. XXX vom XXX

2. Öffentliche Auflage:

XXX– XXX

Genehmigung:

— . — . —

Der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug beschliesst in Vollziehung von § 7 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 26. November 1998¹ sowie gestützt auf § 16 Abs. 2 Best. b der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005² die Änderung der Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009³, in der vom Regierungsrat mit Beschluss vom 22. Juni 2010 genehmigten Fassung, wie folgt:

3. Kapitel: Besondere Planungsmittel

§ 34a Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum

- 1 Bei ordentlichen Bebauungsplänen ist auf mindestens 25 % der zusätzlichen anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum zu schaffen.
- 2 Die höchstzulässigen Mietzinse richten sich nach der Berechnungsmethodik der kantonalen Wohnraumförderungsgesetzgebung.
- 3 In besonderen Fällen kann anstelle von preisgünstigem Wohnraum auch preisgünstiger Gewerberaum geschaffen werden.
- 4 Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

¹ BGS 721.11

² Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 11, S. 151

³ Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse der Stadt Zug, Band 12, S. 161