

Urs B. Wyss

Parlamentarischer Vorstoss GGR
Eingang : 10.3.2008
Bekanntgabe im GGR : 18.3.2008

Postulat zu ausgewählten Rechtsbegriffen im Planungs- und Baurecht

In letzter Zeit hat der Stadtrat von Zug mehrere Rechtsstreitigkeiten bei städtischen Planungs- und Bauvorhaben beim Regierungsrat oder dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug verloren (Geviert am Kolinplatz, Umbau Haus St. Oswaldsgasse 20, Bebauungsplan Bundesplatz). Andere sind mit ungewissem Ausgang noch hängig (Wohnüberbauung Roost). Das ist bis zu einem gewissen Grad nachvollzieh- und sogar verschmerzbar, zeigt aber mit einiger Deutlichkeit, dass unser Stadtrat, obwohl von einer gut dotierten und hochqualifizierten Verwaltung unterstützt, in planungs- und baurechtlichen Fragen seine liebe Mühe hat.

Noch einiges ärmer dran ist der Grosse Gemeinderat, der sich grösstenteils aus baujuristischen Laien zusammensetzt. Dieser GGR ist nun aber verpflichtet, im Verlaufe der nächsten 15 Monate nicht nur einen revidierten Zonenplan zu verabschieden, sondern eine totalrevidierte neue Bauordnung zu erlassen. Dies ist die Gelegenheit, mit klaren, eindeutigen und für Jedermann verständlichen Begriffen und Formulierungen lückenlose Klarheit bei all den Vorschriften zu schaffen, oder aber mit schwammigen Umschreibungen unnötige gerichtliche Auseinandersetzungen zu provozieren.

Der Erlass von Gesetzen und verpflichtenden Vorschriften, im vorliegenden Fall einer neuen Bauordnung, ist die vornehmste, gleichzeitig aber auch die anspruchvollste Aufgabe für ein Parlament. Damit sich der GGR dieser schwierigen Aufgabe guten Gewissens stellen kann, ist viel Grundlagenwissen erforderlich. Es ist absolut notwendig, einige Begriffe, die im Planungs- und Baurecht häufig verwendet werden, die in ihrer effektiven Bedeutung und Wirkungskraft aber längst nicht allen Mitgliedern des GGR bekannt sind und von der Mehrheit kaum in ihrer Bedeutung und Tragweite begriffen werden, einlässlich zu erläutern.

Der Stadtrat wird daher ersucht, rechtzeitig auf die erste Lesung der Bauordnung im GGR einen Bericht mit den notwendigen Klarstellungen und Erläuterungen, dokumentiert mit Literaturangaben, zu erstatten und so einen wertvollen Beitrag zu einer qualitativ und juristisch genügenden Revision der Ortsplanung und der Bauordnung zu leisten.

I. Da ist zunächst einmal der Begriff „behördenverbindlich“.

Welche Wirkung entfaltet eine behördenverbindliche Planung?

- a) gegenüber welchen Behörden?
- b) direkt und/oder indirekt gegenüber Privaten (Eigentümer, Einspracheberechtigte, Dritte etc.)?
- c) gegenüber dem Volk als dem städtischen Souverän?

Gefragt zu diesem Thema ist eine prägnante, kurze, aber **fundierte Abhandlung**. Es gibt zweifellos genug Literatur (Materialien zum Bundesgesetz, Dissertationen, Artikel in juristischen Fachzeitschriften, Bundesgerichtsentscheide). Die wichtigste Literatur ist am Schluss der Abhandlung aufzuführen, eventuell sind die zwei wichtigsten Beiträge (allenfalls Abschnitte aus einer längeren Schrift) beizufügen. Die Kenntnis dieses Begriffs ist deshalb so wichtig, weil der GGR die Verbindlichkeit und auch die Limiten der Verbindlichkeit des kantonalen Richtplans und der Teilrichtpläne ganz genau kennen muss. Es geht also zunächst **um das Verhältnis zum Kanton** und darum, auf gesicherter rechtlicher Basis kluge, souveräne und wegweisende Entscheide zu treffen. Aber auch **innerhalb der Stadtgemeinde** ist es wichtig, die Tragweite des Begriffs genau zu kennen. Angesichts der zahlreichen Teilpläne im Rahmen der Ortsplanrevision und einiger in der Bauordnung genannter Planungsmittel ist es absolut zwingend zu wissen, welche Verbindlichkeit jeweils damit verbunden ist, und auch, wer welche Pläne bzw. Erlasse zu erlassen hat. So ist z.B. der **Quartiergestaltungsplan** offiziell „behördenverbindlich“, präjudiziert die Bebauungspläne jedoch oft so einschneidend, dass sich kein privater Bauherr mehr dagegen zu wehren wagt. Und überdies drängt dieser QGP auch noch den GGR aus dem Entscheidungsprozess (Beispiel QGP Feldhof Nordost / Baarer Grenzgebiet, dem GGR zwar zur Kenntnisnahme zugestellt, aber nie für eine Sitzung traktandiert!)

II. Als Nächstes der Begriff „Gemeindeautonomie im Planungsrecht“.

Artikel 42 des kantonalen Baugesetzes gewährt den Gemeinden dem Buchstaben nach eine beachtliche Planungs-Autonomie. Allerdings ist diese in der Vergangenheit mehrfach durch Beschwerde-Entscheide des Regierungsrats (z.B. Abergernrain und Allenwinden) und des Verwaltungsgerichts ausgehöhlt worden. Wie weit reicht also diese Gemeindeautonomie?

Auch darüber gibt es Literatur (nebst Artikeln in juristischen Zeitschriften vor allem die „Sammlung der Gerichts- und Verwaltungspraxis des Kantons Zug“, eventuell auch Bundesgerichtsentscheide. Es ist äusserst wichtig zu wissen, wie weit der Ermessensspielraum der Stadt Zug geht, und zwar sowohl für den Stadtrat als Exekutivbehörde als auch für den Souverän, also die Stimmberechtigten (und damit für den GGR, der den Volksentscheid vorbereitet).

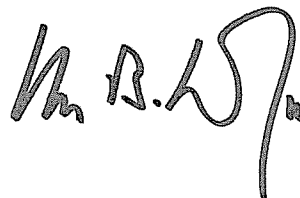
III. Schliesslich geht es um die „Innere Verdichtung in der Stadt“. Sie ist im eidg. Raumplanungsgesetz als eine der wichtigsten konkreten Massnahmen zur Erreichung des übergeordneten Ziels einer haushälterischen Nutzung des unvermehrten Bodens für die kantonalen und kommunalen Planungen genannt.

Dazu gibt es viel Literatur, beim eidg. und kantonalen Raumplanungsamt, bei Hochschulen, Universitäten und Instituten, sodann bei Berufsverbänden und schliesslich bei „Avenir Suisse“; die jüngste Publikation erschien vor kurzem: Titel „Städtewachstum in die Breite oder in die Höhe“. Auch Schriften zur Höherzonung in der Nähe von Stadtbahn- und Bushaltestellen als nahe liegende Massnahmen zur innerstädtischen Verdichtung gehören in diese Kategorie.

IV. Es ist dem Stadtrat unbenommen, „weitere Begriffe des Planungs- und Baurechts“ in die Postulats-Beantwortung einzubauen, wenn er solche kennt und genügend komplex für eine Rechtsbelehrung erachtet. Zu beachten wäre dabei, dass jeder Begriff, jedes Thema nicht mehr als vier Seiten für die Erläuterungen inkl. Beilagen umfassen sollte, damit es von den Mitgliedern des GGR auch verdaut werden kann.

Der Postulant ist dem Stadtrat im Voraus herzlich dafür dankbar, dass er mit der Bereitstellung der angebotenen rechtstheoretischen Grundlagen für alle Mitglieder des Grossen Gemeinderates innert nützlicher Frist das Ratsplenum in die Lage versetzt, mit dem nötigen juristischen Rüstzeug an die grosse gestellte Aufgabe heranzutreten.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Zug, 9. März 2008