

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Einzelinitiative von Beat Holdener betreffend "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen"

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 12. Mai 2020

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht und Antrag zur Einzelinitiative von Beat Holdener vom 18. März 2019 betreffend "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen". Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. **Initiativbegehren**
2. **Überweisung zu Bericht und Antrag**
3. **Rechtliches zur Einzelinitiative**
 - 3.1. **Regelung im Gemeindegesetz**
 - 3.2. **Materielle Rechtmässigkeit**
 - 3.3. **Umsetzbarkeit**
 - 3.4. **Verfahrensdauer generell und bewilligte Zwischennutzungen der letzten Jahre**
 - 3.5. **Fazit**
4. **Empfehlung des Stadtrats an den Grossen Gemeinderat**
5. **Antrag**

1. Initiativbegehren

Am 18. März 2019 hat Beat Holdener, gestützt auf § 115 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1) sowie § 12 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GO; SRZ 101), eine Einzelinitiative mit folgendem Wortlaut eingereicht: „Der Stadtrat wird beauftragt, eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen (zum Beispiel der städtischen Bauordnung oder anderer Regulierungen) einzuleiten, damit Bewilligungen für Zwischennutzungen von leerstehenden Objekten (Räume, Wohnungen, Gebäude, Areale, Brachflächen) einfacher erteilt werden können.

Zur Begründung des Initiativbegehrens wird ausgeführt, dass Zwischennutzungen vielen Interessengruppen einen bedeutenden Mehrwert bringen. So könne man mit Zwischennutzungen unter anderem Vandalismus und Hausbesetzungen verhindern, die Lebensqualität der Stadt steigern, Freiräume bieten, um soziale und kulturelle Bedürfnisse zu befriedigen oder für Gewerbe und die Kulturszene Raum für Experimente bieten. Der Initiant wirft der Stadt vor, dass sie trotz der vielen Vorteile diesen Nutzungen bürokratische Hindernisse in den Weg lege. So stelle sie sich beispielsweise bei vorübergehenden Wohnnutzungen in Gewerbebezonen quer.

2. Überweisung zu Bericht und Antrag

Gemäss § 40 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (GSO; SRZ 152.1) vom 4. November 1997 überweist der GGR die Einzelinitiative an den Stadtrat zur Berichterstattung und Antragsstellung, sofern er das Initiativbegehren nicht ohne weiteres ablehnt.

An der GGR-Sitzung vom 14. Mai 2019 wurde die Einzelinitiative von Beat Holdener mit 27:10 Stimmen dem Stadtrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

3. Rechtliches zur Einzelinitiative

3.1 Regelung im Gemeindegesetz

§ 113 Initiative – Gegenstand

¹ Eine in der Gemeindeordnung festgesetzte Anzahl Stimmberechtigter kann über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt, eine Initiative einreichen.

² Die Initiative kann in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden.

§ 114 Initiative – Abstimmung

¹ Der Grosse Gemeinderat kann die Initiative zum Beschluss erheben. Stimmt er der Initiative nicht zu, muss sie den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden.

² Fällt die Entscheidung in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten gemäss § 109, kann der Grosse Gemeinderat Zustimmung oder Ablehnung beantragen.

³ Lehnt der Grosse Gemeinderat eine Initiative ab, kann er einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative der Urnenabstimmung unterstellen. Die Abstimmung ist innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative durchzuführen. Das Verfahren richtet sich nach § 67.

§ 115 Initiative – Einzelinitiative

¹ Jeder Stimmberechtigte kann ein Initiativbegehren im Sinne von § 113 einreichen. Ein solches Begehren ist unter dem Vorbehalt von § 114 Abs. 1 nur dann der Urnenabstimmung zu unterstellen, wenn es vom Grossen Gemeinderat beschlossen wird. In diesem Falle ist § 114 Abs. 2 und 3 anwendbar.

² Der Grosse Gemeinderat hat innert Jahresfrist über die Durchführung einer Urnenabstimmung zu beschliessen.

3.2 Materielle Rechtmässigkeit

Inhalt einer Initiative kann nach § 113 Abs. 1 GG jeder in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallende Gegenstand sein, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Die Beurteilung der Baubewilligungspflicht innerhalb der Bauzone und die Prüfung der Baugesuche liegt im Aufgabenbereich der Stadt Zug. Kommunale Regelungen zur Baubewilligungspflicht liegen ebenfalls im Aufgabenbereich der Stadt Zug. Die Initiative ist materiell rechtmässig

3.3 Umsetzbarkeit

3.3.1 Allgemeines zur Baubewilligungspflicht

Die Baubewilligungspflicht ist gesamtschweizerisch mit Art. 22 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) begründet worden. Änderungen des Nutzungszwecks, welche fassbare Auswirkungen haben können, unterliegen auch dann der Baubewilligungspflicht, wenn keine bewilligungspflichtigen baulichen Veränderungen vorgenommen werden. Ob ein Vorhaben der Baubewilligungspflicht unterliegt, ist Gegenstand einer einzelfallweisen Prüfung. Das kantonale und kommunale Recht kann die Baubewilligungspflicht zwar präzisieren, nicht aber weiter fassen als vom Bundesrecht beziehungsweise der zugehörigen Rechtsprechung des Bundesgerichts vorgegeben ist. Die generelle Befreiung temporärer Nutzungen von der Baubewilligungspflicht mittels gesetzlicher Norm ist daher von vornherein fehleranfällig und kann lediglich als Richtschnur für die Praxis dienen. Die generelle Befreiung temporärer Nutzungen von der Baubewilligungspflicht im kantonalen und kommunalen Recht würde nicht erlauben, auf eine Baubewilligung zu verzichten, da diese von Bundesrecht und auch gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts vorgeschrieben ist.

3.3.2 Durchführbarkeit für Zwischennutzungen mit Baubewilligungsverfahren

Die Stadt ist für die Erteilung von Baubewilligungen zuständig. Sie erlässt die entsprechenden Verfügungen. Dabei wendet sie das öffentliche Baurecht an. Das heisst, sie prüft, ob aus Sicht des öffentlichen Baurechts der Erteilung einer Baubewilligung ein Gesetz entgegensteht.

Das öffentliche Baurecht setzt sich aus einem komplexen Gefüge verschiedener rechtlicher Grundlagen von Bundesrecht sowie kantonalem und kommunalem Recht zusammen, wobei letzterem nur eine untergeordnete Bedeutung verbleibt. Demnach hat der Bund eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz für das Raumplanungsrecht. Die Kantone haben in Ergänzung zu den bundesrechtlichen Bestimmungen ihre Planungs- und Baugesetze erlassen. Sie sind für den Vollzug zuständig und für die Rechtsanwendung im Einzelfall. Für das Siedlungsgebiet hat der Kanton Zug die Kompetenz an die Gemeinden delegiert. Diese erlassen im Rahmen ihrer (beschränkten) Gemeindeautonomie die gemeindlichen Bauordnungen

Der Grundstein für die Kompetenzverteilung im Raumplanungs- und Baurecht findet sich in Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV). Das Raumplanungsrecht umfasst, neben dem Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) und den kantonalen Planungs- und Baugesetzen, auch weitere bundesrechtliche Bestimmungen wie das Umweltschutzgesetz, das Natur- und Heimatschutzgesetz oder das Gewässerschutzgesetz. Neben dem RPG wirkt sich namentlich das Umweltrecht mit seinen Vorschriften zu Lärm und Luft auf den Prozess der Bewilligungsverfahren und insbesondere auf die Verfahrensdauer und Komplexität aus. Der Baubewilligungsbehörde kommt weiter eine Koordinationsaufgabe zu, welche Verfahren verlängern kann. So sind die kantonalen Amtsstellen zur Vernehmlassung einzuladen, wenn ein Baugesuch kantonale Interessen tangiert oder tangieren könnte (Denkmalschutz, Gewässerabstand etc.).

Im ordentlichen Verfahren ist ein Baugesuch in der Regel während 20 Tagen öffentlich aufzulegen. Allfällige Einsprachen sind der Grundeigentümerschaft zur Stellungnahme zu unterbreiten und in der Baubewilligung abzuhandeln. Kantonale Stellen sind zur Vernehmlassung einzuladen. Bei Nutzungsänderungen mit erhöhter Personenfrequenz sind Lärmgutachten beizubringen. Die vom Initianten erwähnten bürokratischen Hindernisse erweisen sich bei Lichte betrachtet als Schutzmassnahme zugunsten der Nachbarschaft.

Einfachere Bewilligungsverfahren für Zwischennutzungen können auf Gemeindeebene nur dann umgesetzt werden, wenn die übergeordneten Gesetze angepasst würden. Solche Anpassungen würden indessen die Rechte der Nachbarinnen und Nachbarn erheblich und in unzulässiger Weise beschneiden. So beispielsweise, wenn bei der Umnutzung eines Bürogebäudes für Gastro- und Kulturnutzung auf Lärmgutachten oder öffentliche Auflagen verzichtet würde.

3.3.3 Durchführbarkeit bei Zwischennutzungen ohne Baubewilligungsverfahren

Bei Gesuchen für eine Zwischennutzung, bei denen kein formelles Verfahren erforderlich ist, hat sich bei den beiden involvierten Departementen, dem Baudepartement und dem Departement für Sicherheit, Umwelt und Soziales (SUS) ein Verfahren etabliert, das sich als effizient und frei von bürokratischen Hindernissen erweist. Die beteiligten Stellen suchen das Gespräch mit dem Gesuchsteller, nehmen einen Augenschein vor, beurteilen die Lage (Wohn- oder Gewerbezone), prüfen das Betriebs- und Sicherheitskonzept sowie Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, welche vom Veranstalter der Zwischennutzung gewährleistet sein muss, prüfen Auflagen des Brandschutzes. Sind alle Kriterien erfüllt, kann die Bewilligung erteilt werden. Im Kompetenzbereich der Stadt und wenn keine Interessen Dritter tangiert sind, nutzt die Stadt ihren Kompetenzbereich und erteilt die Bewilligungen rasch und unbürokratisch. Das ist beispielweise bei Zwischennutzungen der Fall, die für weniger als sechs Monate beantragt werden.

3.4 Verfahrensdauer generell und bewilligte Zwischennutzungen der letzten Jahre

Im Durchschnitt werden 20 % der Baugesuche innert 30 Tagen, weitere 25 % der Baugesuche innert 2 Monaten und weitere 25 % der Baugesuche innert 3 Monaten behandelt. Eine längere Behandlungsdauer als 3 Monate ist auf externe Faktoren wie ungenügende Gesuchunterlagen, Einsprachen, Fristverlängerungen erwirkt von Rechtsvertreterinnen und -vertretern oder Sistierung von Verfahren zurückzuführen.

Die Stadt Zug hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Zwischennutzungen bewilligt. So wurde das vom Initianten erwähnte Projekt "Nordpol", dank der guten Zusammenarbeit mit dem Veranstalter, binnen zweier Wochen bewilligt. Nach der Publikation des Gesuchs für eine Zwischennutzung für Lager, Büro und Gewerbe konnte für das Haus Zentrum an der Zeughausgasse 9 innert Monatsfrist die entsprechende Bewilligung erteilt werden, da keine Einsprache einging. Die Zwischennutzung der Hauptpost, von einer Postfiliale zu Büros, musste nicht publiziert werden und wurde ebenfalls binnen Monatsfrist bewilligt. Hingegen verzögerte sich beispielsweise die Bewilligung für die Zwischennutzung der Shedhalle als Marktplatz mit Event- und Sporthalle wegen verschiedener Einsprachen um etwa ein Jahr.

Eine Anfrage für eine vorübergehende Wohnnutzung in einer Gewerbezone ist der Stadt nicht bekannt. Allerdings wäre eine solche wohl kaum bewilligungsfähig, da auch Zwischennutzungen die Grundordnung einhalten müssen.

3.5 Fazit

Liegt die Bewilligungskompetenz für eine Zwischennutzung vollumfänglich bei der Stadt Zug, so werden die Gesuche in der Regel unkompliziert und effizient behandelt. Die Initiative zielt in diesem Bereich ins Leere. Soweit Gesuche die Interessen Dritter (Privater sowie kantonaler oder Bundesstellen) tangieren, verzögern die entsprechenden Verfahrensvorschriften und Wahrnehmung von Rechten Dritter, beispielsweise durch Einholen von Lärmgutachten oder Einsprachen, den Bewilligungsprozess.

4. Empfehlung des Stadtrats an den Grossen Gemeinderat

Da das Begehren des Initianten Beat Holdener "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen" nach dem Wortlaut der Initiative nicht erfüllbar ist, empfiehlt der Stadtrat, das Initiativbegehren abzulehnen und die Einzelinitiative den Stimmberechtigten nicht zur Urnenabstimmung zu unterbreiten.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Einzelinitiative betreffend "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen" wegen nicht gegebener Umsetzbarkeit dem Volk nicht zur Abstimmung zu unterbreiten und als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 12. Mai 2020

Dr. Karl Kobelt
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen:

- Beschlussentwurf
- Initiativtext Einzelinitiative von Beat Holdener vom 18. März 2019 betreffend "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen"

Die Vorlage wurde vom Baudepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Eliane Birchmeier, Vorsteherin Baudepartement, Tel. 058 728 96 01.

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Einzelinitiative von Beat Holdener: "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen"

Der Grosse Gemeinderat von Zug beschliesst in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. Vorlagen-Nr. vom Datum erfassen:

1. Die Einzelinitiative von Beat Holdener vom 18. März 2019 betreffend "Einfachere Bewilligung von Zwischennutzungen" wird der Urnenabstimmung nicht unterstellt.
2. Dieser Beschluss wird im Amtsblatt des Kantons Zug veröffentlicht und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. Gegen diesen Beschluss kann
 - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.
 - b) gemäss § 17^{bis} des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 67 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wegen Verletzung des Stimmrechts beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

Zug, Datum

Bruno Zimmermann
Präsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Referendumsfrist: Frist erfassen