

Inhaltsverzeichnis

B

Stichwortverzeichnis

15

3.2 § 26 Abs. 1 PBG, § 55 Abs. 1 und Abs. 2 BO Stadt Zug

Regeste:

§ 26 Abs. 1 PBG, § 55 Abs. 1 BO Zug – Der geplante Bau von Alterswohnungen an der Waldheimstrasse in Zug liegt im öffentlichen Interesse. Die Wohnungen sind in der Zone OelB Waldheim zonenkonform (Erw. 2a und 2b).

§ 55 Abs. 2 BO Zug – Keine Rechtsverletzung durch Regierungsrat, der bei der Bejahung der Quartierverträglichkeit des Bauprojekts nicht nur die Grundmasse für die Einzelbauweise der Zonen W2a und W2b, sondern auch die Sonderbauvorschriften in Form von Bebauungsplänen und die bestehende Bauweise in der Zone OelB Waldheim berücksichtigt hat (Erw. 4a).

Aus dem Sachverhalt:

Die Stiftung X. ist Eigentümerin der an der Waldheimstrasse 39, Zug, in der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (Zone OelB) gelegenen Liegenschaft GS Nr. 3274. Zusammen mit der Bürgergemeinde der Stadt Zug plant sie auf dieser Parzelle die Realisierung von Alterswohnungen, unter Rückbau der darauf bestehenden Gebäude. Am 20. Oktober 2015 reichten die Projektträgerinnen ein Baugesuch für zwei neue Mehrfamilienhäuser zum «Wohnen mit Dienstleistungen» ein. Mit Beschluss vom 1. März 2016 erteilte der Stadtrat von Zug die Baubewilligung unter Auflagen und Bedingungen und wies verschiedene Einsprachen ab. Nach erfolgloser Beschwerdeführung vor dem Regierungsrat liessen acht unterlegene Einsprecher am 18. Januar 2017 beim Verwaltungsgericht Beschwerde einreichen und beantragen, der Regierungsratsbeschluss, der Beschluss des Stadtrates Zug und die Baubewilligung seien aufzuheben.

Aus den Erwägungen:

(...)

2. Die Beschwerdeführer bringen im Wesentlichen vor, dass das Bauvorhaben nicht zonenkonform sei. Die geplanten Alterswohnungen würden sich in der Zone OelB befinden, in welcher nur Bauten und Anlagen errichtet werden dürften, die öffentlichen Interessen dienen. Die Alterswohnungen seien nicht für jedermann zugänglich. Zudem seien die geplanten Alterswohnungen mit dem Zweck der Zone OelB Waldheim nicht vereinbar, da in der Zweckumschreibung die Alterswohnungen nicht erwähnt seien. In der Zone OelB Waldheim dürften daher schon von der Zweckbestimmung her keine Alterswohnungen erstellt werden. Die Beschwerdegegner vertreten demgegenüber die Auffassung, der Bau von Alterswohnungen liege im öffentlichen Interesse und es handle sich um einen gemäss der Zweckumschreibung der Zone OelB Waldheim zulässigen städtischen Wohnungsbau. Das Bauvorhaben sei dementsprechend zonenkonform.

a) Die Alterswohnungen sind gemäss dem Zonenplan der Stadt Zug in der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (Zone OelB) geplant. Gemäss § 26 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) dienen die Zonen des öffentlichen Interesses dem Gemeinwohl und können sowohl Frei- und Grünflächen als auch Bauten und Anlagen, welche überwiegend öffentlich-rechtlichen Körperschaften dienen, enthalten. Private Bauvorhaben sind zulässig, wenn sie dauernd öffentlichen Interessen dienen, dieser Zweck dinglich gesichert ist und auf den Heimschlag nach § 55 verzichtet wird (§ 26 Abs. 2 PBG). Paragraph 55 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 (BO Zug) legt fest, dass die Zone OelB für öffentliche Bauten und Anlagen bestimmt ist.

aa) Unter öffentlichen Bauten und Anlagen sind einerseits Bauvorhaben zu verstehen, die von der öffentlichen Hand oder von beauftragten Privaten in Erfüllung verfassungsmässiger Aufgaben erstellt werden. Sie dienen dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert, sei es, dass sie zum Verwaltungsvermögen gehören oder als Sachen im Gemeingebrauch der Allgemeinheit zur Verfügung stehen. Neben Verwaltungsgebäuden ist z. B. an Schulhäuser, Spitäler, Gefängnisse oder Asylunterkünfte zu denken. Andererseits werden auch im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen erfasst. Das sind Bauwerke, die im Interesse der Allgemeinheit Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen helfen (Bernhard Waldmann, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, in: BR 2003, S. 89; Daniel Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 24 ff.). Beim Begriff des öffentlichen Interesses handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, bei dessen Auslegung der zuständigen Behörde ein gewisser Ermessensspielraum zukommt (Gsponer, a.a.O., S. 30). Ob eine im öffentlichen Interesse liegende Baute oder Anlage vorliegt, bestimmt sich dabei weder nach ihrem Eigentümer noch anhand der Grösse des Benutzerkreises. Massgebend ist vielmehr der Verwendungszweck der Baute oder Anlage und somit die Frage, ob an ihrer Erstellung und Benutzung ein Allgemeininteresse, d.h. ein öffentliches Interesse, besteht (Gsponer, a.a.O., S. 39 f.; Waldmann, a.a.O., S. 89). Dies ist typischerweise dann der Fall, wenn die Baute der Öffentlichkeit allgemein zugänglich ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer bedeutet das Kriterium der Allgemeinzugänglichkeit indes nicht, dass eine Anlage, um im öffentlichen Interesse zu stehen, schlechthin jedermann zur Verfügung zu stehen hat. Es ist somit durchaus denkbar, dass der öffentliche Zugang rechtlich (z. B. durch eine Altersgrenze) oder faktisch (infolge Platzknappheit) eingeschränkt werden kann (Urteil des Bundesgerichts 1C_310/2011 vom 10. November 2011, Erw. 2.4; Waldmann, a.a.O., S. 89). Demgegenüber widersprechen private Bauten mit beschränktem oder geschlossenem Benutzerkreis dem Zonenzweck und gelten somit nicht als öffentliche Bauten und Anlagen. Sofern private Nebennutzungen einer öffentlichen Anlage betriebsnotwendig sind oder sonst mit der öffentlichen Anlage in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen, werden sie in der Praxis allerdings zugelassen (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/82 vom 7. April 2017, Erw. 3.1).

bb) Die Zonenkonformität von Alterswohnungen in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen wird von der herrschenden Lehre grundsätzlich bejaht (vgl. Aldo Zaugg/Peter Lud-

wig, Baugesetz des Kantons Bern, Band II, 3. Aufl., Bern 2010, N 2 zu Art. 77; Alexander Ruch, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich/Basel/Genf 2009, N 79 zu Art. 22; Gsponer, a.a.O., S. 80 f.; Mischa Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 563; Waldmann, a.a.O., S. 89; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Zürich 1999, N 289). Demgegenüber verweisen die Beschwerdeführer auf ein Urteil vom 4. März 1999, in welchem das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn zum Schluss kam, dass der Bau von Seniorenwohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht zonenkonform sei (in: SOG 1999 Nr. 36, S. 74 ff.). Wie die Beschwerdegegnerin 1 diesbezüglich jedoch dargelegt hat und nachfolgend noch aufzuzeigen sein wird, ist die Sach- und Rechtslage des Kantons Solothurn mit derjenigen des Kantons Zug und dem vorliegenden Fall nicht vergleichbar, sodass die Beschwerdeführer aus dem angerufenen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn nichts zu ihren Gunsten ableiten können. Mit Entscheid V 2003 176 vom 30. Juli 2004 Erw. 3b hat das Verwaltungsgericht des Kantons Zug nämlich festgehalten, dass auch Alterswohnungen als Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse gelten und begründend ausgeführt, zu den Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse seien auch solche zu zählen, die der Altersversorgung dienen. Dazu gehörten nicht nur Alters- und Pflegeheime, sondern auch Alterswohnungen. Namentlich seien Alterswohnungen, die in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit Alters- und Pflegeheimen stünden, in der Zone OeIB zulässig. Selbst Alterswohnungen, die keinen Bezug zu einem Alters- oder Pflegeheim aufweisen würden, seien erlaubt. Vorausgesetzt werde jedoch, dass die Möglichkeit, sich für eine Alterswohnung zu bewerben, für ältere Menschen in keiner Weise eingeschränkt werde. Des Weiteren müsse dafür gesorgt sein, dass in erster Linie betagte Menschen von diesem Angebot profitieren könnten. Es wäre aber auch nicht richtig, wenn die Wohnungen (z. B. im Fall einer nicht vollumfänglichen Auslastung) nur betagten Menschen zur Verfügung stehen beziehungsweise leer stehen würden. Die gleiche Ansicht vertritt auch der Regierungsrat des Kantons Zug mit Entscheid vom 20. September 2011 (GVP 2011, S. 389 f.) und auch in den Kantonen St. Gallen, Luzern und Schwyz wurde die Zonenkonformität von Alterswohnungen bereits bejaht (Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2016/82 vom 7. April 2017, Erw. 3; B 2012/128, 2012/137 vom 22. Mai 2013, Erw. 5.2.3; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern V 03 8 vom 26. Juni 2003, in: LGVE 2003 II Nr. 5; Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Schwyz vom 23. August 1995, in: EGVSZ 1995, S. 9 ff.; siehe auch Peter Hettich/Lukas Mathis/Gieri Caviezel/Jeanette Fischer, in: Griffel/ Liniger/ Rausch/ Thurnherr [Hrsg.], Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, N 3.37 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung in den Kantonen Aargau, Schwyz und Luzern). Wie sich aus den aufgeführten Entscheiden und insbesondere auch für den Kanton Zug ergibt, wird die Zonenkonformität von Alterswohnungen somit dann bejaht, wenn diese in einem räumlichen und sachlichen Zusammenhang mit Alters- oder Pflegeheimen oder Gemeinschaftsräumlichkeiten stehen. Nicht betriebsgebundene Alterswohnungen sind demgegenüber nur dann zonenkonform, wenn die Möglichkeit, sich um eine Alterswohnung zu bewerben, in keiner Weise eingeschränkt wird. Ausserdem ist dafür zu sorgen, dass ausschliesslich betagte Menschen von diesem Angebot profitieren können. Nicht erforderlich ist hingegen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage,

wie dies z. B. der Kanton Zürich kennt (Waldmann, a.a.O., S. 89; § 60 Abs. 2 des Zürcher Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975).

cc) Im vorliegenden Fall sollen auf dem GS Nr. 3274 Alterswohnungen mit Betreuungsangebot realisiert werden. Aus dem Gesellschaftsvertrag vom 3. November 2015 ergibt sich, dass den Bewohnern der Alterswohnungen neben einem geringen Grundservice (Alarmsystem etc.) ein kostenpflichtiges «Dienstleistungsangebot auf Nachfrage» angeboten werden soll (vgl. Akten der Baudirektion B19 Bel. 7). Gemäss den Ausführungen der Beschwerdegegnerin 1 werden die geplanten Alterswohnungen organisatorisch an das Alters- und Pflegeheim Frauensteinmatt angegliedert, welches für die Bewohner der Alterswohnungen verschiedene Dienstleistungen wie Pflege, Essen, Alarmierung sicherstellen soll. In diesem Zusammenhang wird zudem darauf hingewiesen, dass für die Spitex ein Behandlungsraum zur Verfügung gestellt werden soll (vgl. Akten der Baudirektion B8 und B20 Bel. 9). Im Erdgeschoss sind zudem ein Gemeinschaftsraum sowie ein Innenhof mit Sitzgelegenheiten und eine Cafeteria geplant. Ob dadurch ein hinreichender Bezug zu einem Alters- und Pflegeheim tatsächlich besteht, kann vorliegend offen bleiben. Es gilt nämlich zu berücksichtigen, dass das streitige Bauvorhaben selbst dann zonenkonform wäre, wenn die geplanten Alterswohnungen überhaupt keinen Zusammenhang zu einer Institution oder Organisation der Altersbetreuung aufweisen würden. Bei den geplanten Alterswohnungen handelt es sich um typische Wohnungen, welche für die ältere Bevölkerung konzipiert sind, zumal das Bauprojekt auch den geltenden Anforderungen an die hindernisfreie Bauweise entspricht (vgl. Akten der Baudirektion B20 Bel. 11). Dass die entsprechenden Wohnungen für betagte Personen bestimmt sind, wird letztlich auch durch die Auflage in Ziffer II.3 des Dispositivs der Baubewilligung sichergestellt und als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch angemerkt werden. Damit wird auch sichergestellt, dass die vorgesehene Nutzung der Alterswohnungen von allfälligen Rechtsnachfolgern der Beschwerdegegnerin 1 weiterzuführen ist. Eine Umnutzung wäre zudem bewilligungspflichtig (§ 44 Abs. 1 PBG). Sodann ist der Bedarf an Alterswohnungen unter Hinweis auf den Bericht zur Altersstrategie 2015 – 2035 genügend ausgewiesen, zumal die Anzahl der betagten Personen in der Stadt Zug bis ins Jahr 2035 voraussichtlich zwischen 60 % und 90 % wachsen wird. Diesbezüglich gilt zu bedenken, dass gerade Alterswohnungen mit Dienstleistungen nach Bedarf, wie z. B. Wohnungsreinigung, Wäschereinigung, Mahlzeiten und Pflege, eine sinnvolle und attraktive Alternative zwischen Eigenständigkeit und Betreuung darstellen (vgl. Akten der Baudirektion B19 Bel. 3, S. 6 und 17 f.). Des Weiteren wird auch die Möglichkeit, sich um eine Alterswohnung zu bewerben, nicht eingeschränkt. Gemäss dem Entwurf der Richtlinien für die Vermietung von Alterswohnungen mit Dienstleistungen kann sich nämlich jedermann mit Wohnsitz oder Lebensmittelpunkt in der Stadt Zug für die Alterswohnungen bewerben, der mindestens das 60. Lebensjahr erfüllt oder Bedarf an einem leicht betreuten Rahmen hat (vgl. Akten der Baudirektion B19 Bel. 8). Nichts anderes ergibt sich auch aus Art. 2 der Statuten der Stiftung X. Zug. Dort wird festgehalten, dass in erster Linie Einwohner der Stadt Zug aufgenommen werden und, soweit freie Plätze vorhanden sind, auch Personen aus anderen Gemeinden des Kantons Zug. Damit dienen die Wohnungen – im Unterschied zum Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn

– nicht einem beschränkten Personenkreis. Vielmehr soll jede betagte Person die Alterswohnungen mieten können, wobei ältere Personen mit Wohnsitz oder Lebensmittelpunkt in der Stadt Zug bevorzugt behandelt werden sollen. Dass die Alterswohnungen während mehreren Jahren ausschliesslich von denselben Personen benutzt werden, steht dem Kriterium der Allgemeinzugänglichkeit nicht entgegen (Gsponer, a.a.O., S. 81). Sodann sollen die Wohnungen gemäss Gesellschaftsvertrag und Entwurf der Richtlinien nicht verkauft, sondern vermietet werden. Dies wiederum im Unterschied zum Entscheid aus dem Jahr 1999 des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn. Sofern die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang etwas anderes behaupten, sind sie nicht zu hören, zumal ihre Aussage, dass die Wohnungen nicht bloss vermietet, sondern auch verkauft würden, durch nichts belegt wird. Die Beschwerdegegnerin 1 hat sich vielmehr verpflichtet, die Vermietung der Alterswohnungen und den künftigen Betrieb zu übernehmen. Dass die geplanten Alterswohnungen dem öffentlichen Interesse entsprechen, zeigt sich schliesslich auch im Umstand, dass die Beschwerdegegnerin 1 gestützt auf § 3 des Reglements über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen der Einwohnergemeinde Zug vom 2. Oktober 1973 (SRZ 631.1) beim Stadtrat von Zug ein Gesuch für einen städtischen Beitrag zur Erstellung der Alterswohnungen gestellt hat, woraufhin der Grosse Gemeinderat von Zug einen Investitionsbeitrag von Fr. 1'183'233.60 zugesprochen hat (vgl. Akten der Bauherrschaft Bel. 1). Insofern ist mit der Beschwerdegegnerin 1 festzustellen, dass der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug einen Investitionsbeitrag nicht zugesprochen hätte, wenn die Gemeinnützigkeit des Bauvorhabens nicht anerkannt worden wäre, was ebenfalls für das öffentliche Interesse an der Erstellung der Alterswohnungen spricht. Soweit die Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang auf den Antrag des Stadtrats von Zug vom 2. Mai 2017 zur Aufhebung des Reglements über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen verweisen, können sie auch daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Es trifft zwar zu, dass der Stadtrat von Zug mit Datum vom 2. Mai 2017 beim Grossen Gemeinderat von Zug die Aufhebung des Reglements über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen vom 2. Oktober 1973 beantragt und der Grosse Gemeinderat am 26. September 2017 die Aufhebung des genannten Reglements auch beschlossen hat. Zum Zeitpunkt des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses vom 13. Dezember 2016 war das Reglement über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen jedoch in Kraft und es war Grundlage für die Zusprechung des Investitionsbeitrages. Darüber hinaus verkennen die Beschwerdeführer, dass sich das öffentliche Interesse am Bau von Alterswohnungen nicht einzig aus dem Reglement über die Förderung von Altersheimen und Alterswohnungen ableiten lässt, sondern – wie bereits dargelegt – zahlreiche andere Kriterien für das öffentliche Interesse sprechen. Hinzu kommt, dass der Grosse Gemeinderat die Altersstrategie 2015 – 2035 der Stadt Zug am 7. April 2015 für erheblich erklärt hat und sich der Stadtrat von Zug im Bericht vom 2. Mai 2017 ausdrücklich zu dieser Altersstrategie bekennt. Im Zentrum der Altersstrategie 2015 – 2035 steht dabei die Lebensqualität und Würde der älteren Bevölkerung sowie die Möglichkeit individueller Lebensgestaltung, wobei die Stadt Zug eine Vielzahl von Wohnmöglichkeiten und -formen fördert. Unter Ziffer 6.2 des Berichts über die Altersstrategie wird als entsprechende Massnahme unter anderem das Fördern des Baus von Alterswohnungen im Waldheim genannt (vgl. Akten der Baudirektion B19 Bel. 3).

dd) Angesichts dieser Ausführungen ist ein öffentliches Interesse am Bau der streitigen Alterswohnungen nachgewiesen und dieser Zweck auch in Zukunft hinreichend gesichert. Daran vermag schliesslich auch der Umstand nichts zu ändern, dass Alterswohnungen auch in einer Wohnzone zonenkonform wären (Waldmann, a.a.O., S. 89). Der Regierungsrat kam demnach mit Recht zum Schluss, dass der Bau der geplanten Alterswohnungen im öffentlichen Interesse liegt und in der Zone OelB zonenkonform ist.

b) Was den Einwand der Beschwerdeführer betrifft, dass die geplanten Alterswohnungen mit dem Zweck der Zone OelB Waldheim nicht vereinbar seien, ist zunächst festzuhalten, dass die Zone OelB Waldheim im Anhang 4 der BO Zug als Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen für das Schwerstbehindertenheim und das Altersheim bzw. städtischen Wohnungsbau (preiswerte Kleinwohnungen für Jugendliche etc.) definiert wird. Im Unterschied zu den Zonen OelB Neustadt und Oberwil Ost, bei welchen in der Zweckumschreibung ausdrücklich auch von Alterswohnungen die Rede ist, werden in der Zweckumschreibung der Zone OelB Waldheim Alterswohnungen somit nicht explizit erwähnt. Nichtsdestotrotz können die Beschwerdeführer daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Vielmehr ist der Beschwerdegegnerin 1 beizupflichten, dass der Verweis auf die Zonen OelB Neustadt und Oberwil Ost gerade aufzeigt, dass Alterswohnungen in der Zone OelB durchaus zonenkonform sein können. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass im Anhang 4 der BO Zug bei der Zweckumschreibung der Zone OelB Waldheim nicht nur das Schwerstbehindertenheim und das Altersheim als zulässige Nutzung angegeben werden, sondern unter dem Begriff des städtischen Wohnungsbaus explizit auch preiswerte Kleinwohnungen für Jugendliche als Beispiel genannt werden. Der Zusatz «etc.» weist dabei darauf hin, dass die in der Zone OelB Waldheim zulässige Nutzung im Anhang 4 der BO Zug nicht abschliessend geregelt ist. Dies führt dazu, dass in der Zone OelB Waldheim auch andere im öffentlichen Interesse liegende Bauten und Anlagen zulässig sind. Wie unter Erwägung 2a bereits aufgezeigt, liegt der Bau von Alterswohnungen im öffentlichen Interesse. Hinzu kommt, dass es sich bei den geplanten Wohnungen unbestrittenermassen um preiswerte Kleinwohnungen für ältere Menschen handelt. Aufgrund dessen ist nicht zu beanstanden, dass der Regierungsrat die geplanten Alterswohnungen unter den Begriff des städtischen Wohnungsbaus subsumiert hat. Nachdem der städtische Wohnungsbau in der Zone OelB Waldheim als zulässige Nutzung vorgesehen ist, ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass die geplanten Alterswohnungen mit dem Zweck der Zone OelB Waldheim durchaus vereinbar sind. Jedenfalls ist gerade nicht einzusehen, weshalb in der Zone OelB Waldheim preiswerte Kleinwohnungen für Jugendliche im Gegensatz zu solchen für ältere Menschen zulässig sein sollten, handelt es sich doch bei beiden Personengruppen um unterstützungsbedürftige Personen. Schliesslich ist auch der Einwand der Beschwerdeführer, dass der Zweck der Zone OelB Waldheim nicht genügend definiert sei, unbegründet. Denn entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer sind gerade nicht alle möglichen Bauten und Anlagen in der Zone OelB Waldheim zonenkonform, sondern nur solche für das Schwerstbehindertenheim, das Altersheim sowie den städtischen Wohnungsbau, welche im öffentlichen Interesse liegen. Insofern besteht auch kein Widerspruch zum Entscheid des Regierungsrats vom 20. September 2011 (GVP 2011, S. 380 ff.).

c) Als Zwischenfazit kann demnach festgehalten werden, dass das Bauvorhaben im öffentlichen Interesse liegt und die geplanten Alterswohnungen auch von ihrer Zweckbestimmung her mit der Zone OelB Waldheim vereinbar sind, sodass der Regierungsrat die Zonenkonformität zu Recht bejaht hat.

3. (...)

4. Die Beschwerdeführer machen des Weiteren auch eine Verletzung von § 55 Abs. 2 BO geltend und rügen, die Vorinstanz verkenne, dass nicht die Überbauungsstruktur in der benachbarten Umgebung massgebend sei, sondern die Bauvorschriften für die Einzelbauweise in den benachbarten Wohnzonen, also die Grundmasse für die Regelbauweise der Zonen W2a und W2b. Das Bauvorhaben sei aufgrund seiner Höhenentwicklung, der Volumina und der Ausnützung alles andere als im Quartier verträglich. Geringfügige Abweichungen von den Grundmassen der angrenzenden Zonen seien zulässig. Das Bauvorhaben überschreite das zulässige Mass jedoch bei weitem. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz sei keineswegs gewahrt und von einer Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen könne keine Rede sein. Demgegenüber sind die Beschwerdegegner der Ansicht, dass bei der Beurteilung der Quartierverträglichkeit nicht nur die Grundmasse für die Einzelbauweise in der Zone W2a oder W2b massgebend seien, sondern auch die Sonderbauvorschriften für die benachbarte Umgebung in Form von Bebauungsplänen. Zudem spiele auch die bestehende Bauweise in der Zone OelB eine Rolle.

a) Paragraph 55 Abs. 2 BO Zug bestimmt, dass in der Zone OelB zu den Grundstücken in den angrenzenden Zonen die Grenz- und Gebäudeabstände dieser Zonen einzuhalten sind. Im Übrigen werden die Bauvorschriften vom Stadtrat unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festgelegt. Eigentliche Massvorschriften für die Zone OelB gibt es somit keine.

aa) Wie sich aus dem Zonenplan der Stadt Zug ergibt, ist das Gebiet unterhalb der Waldheimstrasse der Zone W2a zugewiesen und jenes oberhalb der Waldheimstrasse der Zone W2b. Dass das Bauvorhaben die Grenz- und Gebäudeabstände der angrenzenden Wohnzonen gemäss § 36 BO Zug einhält, wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten.

bb) Die Beschwerdeführer vertreten jedoch die Auffassung, der Stadtrat hätte die Bauvorschriften für die Zone OelB Waldheim vor Einreichung des Baugesuchs festlegen müssen. Dass die Bauvorschriften gemäss § 55 Abs. 2 BO Zug unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festgelegt würden, bedeute nicht, dass das betreffende Gebiet frei von jeglichen Regeln überbaut werden dürfe oder die Regeln erst im Nachhinein aufgrund eines bereits geplanten Projekts festgelegt werden dürften. Dieser Rechtsauffassung ist indes nicht zuzustimmen. Die Beschwerdeführer verkennen, dass dem Stadtrat mit § 55 Abs. 2 BO Zug bewusst die Möglichkeit eingeräumt wird, im Baubewilligungsverfahren von der Regelbauweise in anderen Bauzonen abweichende Vorschriften über das

Nutzungsmass zu erlassen, um auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der öffentlichen Bauten und Anlagen im Einzelfall einzugehen. Dies wird insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Zweckbestimmungen der im öffentlichen Interesse stehenden Bauvorhaben als erforderlich angesehen (Gsponer, a.a.O., S. 129 ff.). Daraus ergibt sich, dass der Stadtrat befugt ist, die Bauvorschriften im Rahmen der Prüfung eines konkreten Bauvorhabens festzulegen. Sinn und Zweck von § 55 Abs. 2 BO Zug ist nämlich gerade, dass die Bauvorschriften den verschiedenen Bedürfnissen und unterschiedlichen Zweckbestimmungen der Bauten angepasst werden können. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer wird somit nicht verlangt, dass die Bauvorschriften vorgängig erlassen und danach auf das konkrete Bauprojekt angewendet werden. Die diesbezügliche Rüge der Beschwerdeführer geht somit fehl.

cc) Indem die Bauvorschriften im Übrigen unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen von Fall zu Fall festgelegt werden, wird dem Stadtrat ein grosser Ermessensspielraum eingeräumt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Stadtrat in seinem Ermessen gänzlich frei wäre. Vielmehr hat sich der Stadtrat an den allgemeinen Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung, dem Nutzungsziel der Zone OelB, der Referenzzone, den Vorschriften der Nachbarzone, den baulichen Charakteristiken des Quartiers sowie den nachbarlichen und öffentlichen Interessen zu orientieren, um sein Ermessen pflichtgemäss auszuüben (Gsponer, a.a.O., S. 139 ff.). In diesem Zusammenhang verweisen die Beschwerdeführer zu Recht auf den Entscheid des Regierungsrats vom 20. September 2011, aus welchem hervorgeht, dass der Stadtrat bei der Ausübung des Ermessens die Bauvorschriften der benachbarten Zonen zu berücksichtigen hat und zwar insbesondere dann, wenn eine Zone des öffentlichen Interesses nicht sehr gross ist und inmitten eines überbauten Wohnquartiers steht (GVP 2011, S. 392). Nichtsdestotrotz können die Beschwerdeführer daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Wie der Regierungsrat in Erwägung 6d des angefochtenen Beschlusses aufgezeigt hat, ist die Situation im vorliegenden Fall eine andere als im erwähnten Entscheid des Regierungsrats aus dem Jahr 2011. Insbesondere gilt zu berücksichtigen, dass die in der unmittelbaren Umgebung des GS Nr. 3274 liegenden Gebäude zwar der Zone W2a und W2b zugewiesen sind, in welcher zwei Vollgeschosse und eine Ausnützung von maximal 0.4 bzw. 0.5 zulässig sind (§ 36 BO Zug), die Bauweise in der benachbarten Zone W2b jedoch überhaupt nicht den Zonenvorschriften für die Einzelbauweise entspricht. Im Unterschied zum Entscheid des Regierungsrats aus dem Jahr 2011 ist die Umgebung oberhalb der Waldheimstrasse nämlich geprägt von Sonderbauvorschriften in Form von Bebauungsplänen (Bebauungsplan Waldheim und Liebfrauenhof), was dazu führt, dass die benachbarten Grundstücke der Wohnzone W2b Ausnützungsziffern zwischen 0.84 und 1.43 ausweisen. Auch was die Anzahl der Geschosse betrifft, weichen die oberhalb der Waldheimstrasse gelegenen Gebäude stark von der Einzelbauweise ab. So weisen die zum Bebauungsplan Waldheim gehörenden Gebäude vier, neun und elf Geschosse auf, weitere Gebäude, wie z. B. das Wohnheim der Stiftung Maihof, welches sich ebenfalls in der Zone OelB befindet, oder das Schwesternhaus der Liebfrauenswestern haben vier bis sieben Geschosse, daneben gibt es aber auch Gebäude mit weniger Geschossen. Was die Bauweise unterhalb der Waldheimstrasse in der Zone W2a betrifft, zeigte der Regierungsrat auf, dass dort nur niedrige Ein- oder kleinere Mehrfamilien-

häuser stehen würden, dass das Gebiet weniger dicht bebaut sei und die Bauweise dort in etwa den Zonenvorschriften entspreche. Da sich die Bauweise unterhalb der Waldheimstrasse somit deutlich von jener oberhalb der Waldheimstrasse unterscheidet, kam der Regierungsrat berechtigterweise zum Schluss, dass auf die Bauweise unterhalb der Waldheimstrasse bei der Beurteilung der Quartierverträglichkeit der geplanten Neubauten nicht abgestellt werden könne. Diese Ausführungen zeigen, dass die Umgebung der geplanten Alterswohnungen geprägt ist von Sonderbauvorschriften in Form von Bebauungsplänen und die Zone OelB nicht inmitten eines einheitlich überbauten Wohnquartiers steht. Dies im Unterschied zum Regierungsratsentscheid aus dem Jahr 2011. Hinzu kommt, dass die Zone OelB Waldheim um einiges grösser ist als die Zone OelB im entsprechenden Entscheid des Regierungsrates. Ausserdem ist die Einschätzung des Stadtrats zu berücksichtigen, wonach das GS Nr. 3274 aufgrund der Lage und der umliegenden Verdichtung voraussichtlich ebenfalls mittels Bebauungsplan bebaut würde, wenn keine Zone OelB festgesetzt worden wäre. Die Beschwerdeführer vertreten somit zu Unrecht die Auffassung, das Bauvorhaben sei unabhängig von der konkreten Umgebung an den Vorschriften der Zone W2a und W2b zu messen. Vielmehr ist bei der Beurteilung der Quartierverträglichkeit der geplanten Neubauten auch der bisherigen Bebauung (Altersheim Waldheim), der tatsächlichen Umgebung und damit der gesamten Überbauungsstruktur, insbesondere auch den Sonderbauvorschriften in Form von Bebauungsplänen, Rechnung zu tragen, da diese das Landschaftsbild massgebend prägen. Dass hierbei auch das Wohnheim der Stiftung Maihof in die Beurteilung der Quartierverträglichkeit miteinbezogen wurde, ist – entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer – nicht zu beanstanden. Es trifft zwar zu, dass sich das genannte Wohnheim ebenfalls in der Zone OelB befindet, dennoch prägt auch dieses Gebäude die tatsächliche Umgebung. Ausserdem ist dem Stadtrat zuzustimmen, dass die Überbauung Maihof aufzeigt, wie die Bauvorschriften der Zone OelB in diesem Gebiet in der Vergangenheit gehandhabt worden sind. Der Regierungsrat hat somit kein Recht verletzt, wenn er bei der Beurteilung der Quartierverträglichkeit nicht nur die Grundmasse für die Einzelbauweise der Zonen W2a und W2b, sondern auch die Sonderbauvorschriften in Form von Bebauungsplänen und die bestehende Bauweise in der Zone OelB berücksichtigt hat. Wenn er gestützt darauf zum Schluss gekommen ist, dass das Bauvorhaben quartierverträglich ist, liegt keine Ermessensüberschreitung oder ein Ermessensmissbrauch vor, sodass der Entscheid des Regierungsrates auch in diesem Punkt nicht zu beanstanden ist.

b) (...)

5. (...)

6. (...)

7. Nach dem Ausgeführten ist der Regierungsratsbeschluss in keinem der kritisierten Punkte zu beanstanden. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Bau der in der Zone OelB geplanten Alterswohnungen im öffentlichen Interesse liegt und mit dem Zweck der Zone OelB Wald-

heim vereinbar ist, weshalb der Regierungsrat die Zonenkonformität des Bauvorhabens zu Recht bejaht hat. Darüber hinaus hat der Regierungsrat auch dem Gebot der Rücksichtnahme auf die angrenzenden Wohnzonen, der Quartierverträglichkeit sowie dem Einordnungsgebot Rechnung getragen. Eine Rechtsverletzung kann dem Regierungsrat jedenfalls nicht vorgeworfen werden. Damit erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als vollumfänglich unbegründet und ist deshalb abzuweisen.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. Oktober 2017, V 2017 10

Das Urteil ist rechtskräftig.

B

Stichwortverzeichnis

Quartierverträglichkeit: Umlagerung der Quartierverträglichkeit von Neubauten bei fehlenden Bauvorschriften, 5

Zonenkonformität: Alterswohnungen in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, 5