

Inhaltsverzeichnis

3 Bau- und Planungsrecht

5

B

Stichwortverzeichnis

23

3. Bau- und Planungsrecht

3.1 § 37 Abs. 2 BO Stadt Zug, § 19 Abs. 1 V PBG

Regeste:

§ 37 Abs. 2 BO Stadt Zug – Eine Erhöhung der zulässigen Ausnützungsziffer durch Kumulation von Ausnützungszuschlägen und Ausnützungsübertragungen ist zulässig. Die gemäss Bauordnung zulässigen Zuschläge haben jedoch auf der Basis der zonenmässigen Grund-Ausnützungsziffer und nicht auf der durch einen Zuschlag bereits erhöhten Ausnützungsziffer zu erfolgen (Erw. 5g).

§ 19 Abs. 1 V PBG – Im vorliegenden Fall fehlt eine genügend enge nachbarschaftliche Beziehung für die beabsichtigte Nutzungsübertragung von einem Grundstück auf das andere (Erw. 5l).

Aus dem Sachverhalt:

Auf dem Grundstück Nr. 1639 am Mülimattweg in Oberwil will X. eine Arealbebauung mit fünf Mehrfamilienhäusern, Sonnenkollektoren auf den Dächern, einem Gemeinschaftsraum im Haus 14, einer Autoeinstellhalle mit 89 Autoeinstellplätzen und sieben oberirdischen Autoabstellplätzen erstellen. In den Häusern 8/10 und 12/14 sollen 36 preisgünstige Mietwohnungen und in den drei Häusern 16, 18 und 20 24 Eigentumswohnungen realisiert werden. Der zu überbauende Teil des Grundstücks liegt in der Wohnzone 3 (W3) und in der Zone für preisgünstigen Wohnbau gemäss § 37 der Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 (BO). Nach Einreichung des Baugesuchs am 21. September 2015 und der öffentlichen Auflage bis und mit 14. Oktober 2015 gingen innert Frist sechs Einsprachen gegen das Bauvorhaben ein. Am 29. März 2016 erteilte der Stadtrat Zug die Baubewilligung unter Bedingungen und Auflagen und wies die sechs Einsprachen ab.

Gegen die Baubewilligung reichten A. und B. am 4. Mai 2016 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und beantragten die Aufhebung der Baubewilligung. Der Stadtrat von Zug und die Bauherrschaft beantragten die Abweisung der Beschwerde.

Aus den Erwägungen:

(...)

5. Ausnützungsziffer

(...)

g) Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, es sei unzulässig, wie der Baugesuchsteller versuche, mit kumulierten Ausnützungsübertragungen und Ausnützungszuschlägen die zuläs-

sige Ausnützungsziffer zu erhöhen. Hierzu ist auszuführen, dass die Bauordnung der Stadt Zug und die kantonale Gesetzgebung sowohl die Ausnützungsübertragung als auch Erhöhungen der zonengemässen Ausnützung zulassen und diese grundsätzlich kumuliert werden dürfen bzw. sie sich nicht gegenseitig ausschliessen. Wie unter Erwägung 4 ausgeführt, erfüllt das Bauprojekt die Anforderungen der Bauordnung der Stadt Zug an eine Arealbebauung, weshalb gestützt auf § 32 Abs. 1 lit. b BO die Ausnützung um bis zu 20% erhöht werden kann. Da in der vorliegenden Arealbebauung mehr als 50% der anzurechnenden Geschossfläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert ist (§ 37 Abs. 1 BO), wird auf den Anteil des preisgünstigen Wohnungsbaus ein Ausnützungszuschlag von 10% gewährt, wobei dieser Ausnützungszuschlag zusätzlich zu den Abweichungen gemäss § 32 Abs. 1 gewährt wird (§ 37 Abs. 2 BO).

Zu hinterfragen ist allerdings die Art und Weise, wie der Stadtrat die Kumulation vornimmt. Er erhöht die für die Wohnzone 3 geltende Ausnützungsziffer von 0.65 wegen der Arealbauweise um 20%, woraus eine Ausnützungsziffer von 0.78 resultiert. Für den Anteil preisgünstigen Wohnungsbau schlägt er den zusätzlichen Ausnützungszuschlag von 10% jedoch nicht zur Grundausrüstungsziffer von 0.65, sondern zur bereits durch die Arealbauweise erhöhten Ausnützungsziffer von 0.78. Das ist nicht korrekt. § 37 Abs. 2 Satz 2 BO sieht vor, dass der Ausnützungszuschlag für den preisgünstigen Wohnungsbau zusätzlich zu den Abweichungen gemäss § 32 Abs. 1 gewährt wird. Dieser Wortlaut lässt zwar einen gewissen Interpretationsspielraum offen. Nach Ansicht des Gerichts ist die Bestimmung jedoch eng auszulegen. § 37 Abs. 2 Satz 2 BO bedeutet lediglich, dass die Vorteile, die § 32 Abs. 1 BO gewährt (Ausdehnung der maximal zulässigen Gebäudelänge, Ausnützungszuschlag, zusätzliches Vollgeschoss usw.), nicht ausschliessen, gleichzeitig auch den Ausnützungszuschlag für den preisgünstigen Wohnungsbau in Anspruch zu nehmen, was mit anderen Worten heisst, dass die Vorteile, welche für Arealbauweise und preisgünstigen Wohnungsbau gewährt werden, kumulative und nicht nur alternative Vorteile darstellen. Es kann aber nicht sein, dass die Bauherrschaft zusätzlich dadurch profitiert, dass die bereits erhöhte Ausnützungsziffer um weitere 10% erhöht wird. Dies würde nämlich im Ergebnis zu einer unzulässigen Überhöhung – im vorliegenden Fall zu einer Ausnützungsziffer für den Anteil preisgünstigen Wohnungsbau von 0.858 (0.65 plus 32%) – führen. Vielmehr hat der 10%ige Zuschlag auf der (Grund-)Ausrüstungsziffer von 0.65 zu erfolgen, womit schlussendlich eine Ausnützungsziffer für den Anteil preisgünstigen Wohnungsbau von 0.845 (0.65 plus 30% [20% für Arealbauweise und 10% für preisgünstigen Wohnungsbau]) resultiert. Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die bereits grosszügige Kumulation von Ausnützungszuschlägen nicht derart weit zulassen wollte, wie das der Stadtrat gemacht hat. Dem Stadtrat als Baubewilligungsbehörde ist es, insbesondere aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit, aber auch aus Gründen der Wahrung der Nachbarrechte, nicht erlaubt, über eine solche Ausweitung von § 37 Abs. 2 BO selber zu entscheiden. Das müsste der Gesetzgeber – falls er es denn wollte – tun. Eine grosszügigere Anwendung der baurechtlichen Vorschriften könnte allenfalls auch über den Weg des Erlasses eines Bebauungsplans erfolgen, bei dem das Stimmvolk ebenfalls wieder mitreden könnte. Bei einer Arealbebauung ist das nicht der Fall.

Zum gleichen Ergebnis, nämlich dass Kumulationen zurückhaltend zu erfolgen haben, kommt man, wenn man berücksichtigt, dass allfällige Ausnützungsübertragungen und -zuschläge nicht für sich allein, sondern stets im Kontext mit den anderen Normen des kantonalen und gemeindlichen Planungs- und Baurechts zu betrachten sind. Die städtische Bauordnung gewährt einen Arealbebauungsbonus von «bis zu 20%» gemäss § 32 Abs. 1 lit. b BO und für den Anteil des preisgünstigen Wohnungsbaus explizit «zusätzlich» einen Ausnützungszuschlag «von 10%» gemäss § 37 Abs. 2 BO. Gemäss § 18 Abs. 3 V PBG kann der vom Gemeinwesen für öffentliche Anlagen beanspruchte Teil des Baugrundstücks im Ausmass von «max. 25%» der dem Baugesuch zugrundeliegenden Fläche zur anzurechnenden Landfläche gezählt werden. Und schliesslich darf gemäss § 19 Abs. 1 lit. a V PBG bei einer Ausnützungsübertragung auf dem begünstigten Grundstück die zulässige Ausnützungsziffer um «höchstens ein Viertel» erhöht werden. Wegleitend für die Baubewilligungsbehörden muss sein, dass die vom gemeindlichen Gesetzgeber festgelegte Nutzungsordnung und Zonenstruktur nicht durch ein Baubewilligungsverfahren, d.h. durch eine einfache Verwaltungsverfügung, in erheblichem Ausmass beeinträchtigt oder gar ausser Kraft gesetzt werden darf. Ausnützungserhöhungen aus Arealbebauung und preisgünstigem Wohnungsbau, zusammen mit Ausnützungsübertragungen, dürfen deshalb nicht bewirken, dass eine unerwünschte Konzentrierung der Bausubstanz entsteht. Zu vermeiden ist, dass die resultierende Mehr- bzw. Übernutzung des begünstigten Grundstücks zu Konflikten mit den massgeblichen Vorschriften über die Einordnung von Bauten und Anlagen in das Landschafts- und Ortsbild führen (vgl. Stalder/Tschirky, in: Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr [Hrsg], FHB Öffentliches Baurecht, Zürich 2016, Rz. 3.395). Auf dem Spiel steht neben den nachbarlichen Interessen nicht zuletzt aber auch das berechnete Interesse der öffentlichen Hand an einer berechenbaren Auslastung der kostenintensiven, auf die Normnutzung abgestimmten Erschliessungsanlagen, die nicht örtlich überlastet werden dürfen. Der Gesetzgeber hat mit seinen Formulierungen im entsprechenden Planungs- und Baurecht zum Ausdruck gebracht, dass nicht überall zwingend an die obere Grenze zu gehen ist. Diese Grundhaltung ist insbesondere auch bei der Frage zu beachten, welches die Basis für einen zusätzlichen Ausnützungszuschlag ist. Wie ausgeführt kann diese Basis nur die zonenmässige (Grund-)Ausnützungsziffer sein.

Das führt dazu, dass dem Bauprojekt im vorliegenden Fall die notwendige Ausnützung fehlt.
(...)

(...)

l) Im Rahmen der Erwägungen betreffend Ausnützungsziffer bleibt zu klären, ob die mit Vertrag zwischen der Beschwerdegegnerin 1 und der Einwohnergemeinde Zug vom 24. Februar 2015 vorgenommene Ausnützungsübertragung von GS Nr. 3392 auf GS Nr. 1639 zulässig ist. Der Stadtrat bejaht dies und beruft sich dabei auf § 19 V PBG.

(...)

I/cc) Das unbebaute GS Nr. 3392 mit einer Grösse von 486 m² befindet sich in der Zone W2b, nordwestlich der Stadtbahnhaltestelle Zug Oberwil, am Brunnenbach zwischen der Brunnenmattstrasse und der Tellenmattstrasse. Zwischen der Tellenmattstrasse und der Bahnlinie befinden sich überbaute Grundstücke, ebenfalls der Zone W2b angehörig. Das Grundstück Nr. 1639, 77'509 m² gross, liegt auf der anderen Seite der Bahnlinie, südöstlich der Stadtbahnhaltestelle Zug Oberwil. Der grösste Teil dieses Grundstücks befindet sich in der Landwirtschaftszone, die im südwestlichen Teil des Grundstücks liegende Fläche mit der geplanten Arealbebauung jedoch in der Zone W3. Die Luftlinie zwischen den nächstgelegenen Punkten der GS Nrn. 3392 und 1639 misst 170 m. Zwischen dem GS Nr. 3392 und dem nächstgelegenen Punkt derjenigen Fläche von GS Nr. 1639, auf der die Arealbebauung vorgesehen ist, d.h. dem Bauland, besteht sogar eine Luftliniendistanz von 285 m. Zu Fuss oder mit einem Fahrzeug gelangt man vom GS Nr. 3392 zum GS Nr. 1639 über folgende Parzellen, wobei es sich ausschliesslich um im Eigentum der Stadt Zug stehende Strassengrundstücke handelt: 2684, 2200, 1564, 1646 und 3841. Beim GS Nr. 1646 handelt es sich um die Unterführung unter der Bahnlinie.

I/dd) Das Verwaltungsgericht hatte sich bereits mit Fragen der sog. Ausnützungsübertragung zu befassen. Eine Ausnützungsübertragung liegt vor, wenn ein Bauprojekt nicht nur die sich aus der Bauparzelle ergebende Ausnützungsmöglichkeit, sondern auch Ausnützungsreserven anderer Grundstücke beansprucht.

In dem mit Urteil vom 22. April 1999 entschiedenen Fall in der Stadtgemeinde Zug nahm das Gericht Bezug auf die damals anwendbare Bestimmung von § 15 VV BauG, dass die Ausnützungsübertragung den Verzicht eines Grundeigentümers auf die Ausschöpfung der Ausnützungsziffer zugunsten seines Nachbarn bedeutet, wobei a) auf dem begünstigten Grundstück die zulässige Ausnützungsziffer um höchstens einen Viertel erhöht werden durfte; b) die Grundstücke Zonen angehören mussten, die die gleiche Nutzung gestatteten; c) die übrigen Bauvorschriften dem Anspruch auf Ausschöpfung der Ausnützung voringen. Im Bereich der Grenze liegende Fusswege und kleinere Gewässer hinderten die Ausnützungsübertragung nicht (Abs. 1). Bei Arealbebauungen konnte der Gemeinderat die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 erleichtern (Abs. 3). Das Gericht stellte in seinem Urteil fest, dass die Ausnützungsübertragung zu einer Abweichung von der Regelbauweise führe. Insofern habe sie sich an die Grenzen des gesetzlichen Ausnahmetatbestandes zu halten. Die praktische Funktion sei eine ähnliche wie bei privatrechtlichen Abmachungen über die Grenzabstände. Beide Massnahmen könnten anstelle einer Arrondierung des Bodens im Sinne der gewünschten Bauweise treten. Die Verordnung erwähne ausdrücklich, dass im Bereich der Grenze liegende Fusswege und kleinere Gewässer die Ausnützungsübertragung nicht hinderten. Sie gehe somit von einem beschränkten Anwendungsbereich der Ausnützungsübertragung aus und erwähne ausdrücklich, dass diese kleineren Abgrenzungen der bebaubaren Fläche eine Ausnützungsübertragung nicht hinderten. Dem könne aber die Lüssirainstrasse als öffentliche Erschliessungsstrasse mit beidseitigem Trottoir, welche im Eigentum der Stadt stehe, nicht gleichgestellt werden. Die noch nicht beachtliche Schranke eines Fussweges im Bereich der

Grenze sei in casu klar überschritten. Es gehe auch nicht mehr um eine Übertragung zwischen benachbarten Grundstücken. Stadtrat und Regierungsrat hätten daher zu Recht die Ausnutzungsübertragung gemäss § 15 Abs. 1 als nicht zulässig erachtet (V 1998 35; vgl. GVP 1999, S. 77 f.).

Im Urteil vom 31. Mai 2012 (V 2011 100; GVP 2013, S. 18 ff.) war von der damaligen Fassung von § 19 V PBG auszugehen, die sich von der früheren Regelung von § 15 VV BauG einzig hinsichtlich der im Vergleich zu § 15 Abs. 1 Satz 2 VV BauG erweiterten Abs. 2 unterschied, wonach im Bereich der Grundstücksgrenze liegende Wege, Erschliessungsstrassen und Fliessgewässer die Ausnutzungsübertragung nicht hinderten. Gestützt darauf entschied das Verwaltungsgericht, dass § 19 V PBG eine etappenweise Übertragung von Ausnutzungsreserven über ein Zwischengrundstück an ein nicht angrenzendes Grundstück zulasse. Das Gericht erwog, dass die Anwendung von § 19 Abs. 2 V PBG begriffsnotwendig voraussetze, dass eine Situation gegeben sei, bei der zwei Grundstücke nicht aneinander grenzten, also nicht benachbart seien. Es sei nicht ersichtlich, dass die so beschriebene Übertragung in mehreren Etappen Sinn und Zweck der Ausnutzungsübertragung widersprechen würde. Solange solche schrittweisen Übertragungen innerhalb derselben Nutzungszone erfolgten, werde die Ausnutzung des Baulandes verbessert, ohne dass dabei die potentiell maximal mögliche Baudichte innerhalb der Nutzungszone vergrössert werde, da aufgrund der Schranke in § 19 Abs. 1 lit. a V PBG verhindert werde, dass sich auf einem einzigen Grundstück Ausnutzung «ansammle» und dort im Vergleich zur Umgebung übermässig dicht gebaut werden könne (E. 8b). Genauso sei aber auch ein abgekürztes Transferverfahren zur Ausnutzungsübertragung zulässig unter Auslassung des Zwischenschritts der Übertragung der Ausnutzung zunächst an einen dazwischen liegenden Eigentümer und dann erst an den Eigentümer des empfangenden Grundstücks, sofern auch die Voraussetzungen von § 19 Abs. 1 lit. a – c V PBG jeweils sowohl beim mittleren als auch beim begünstigten Grundstück eingehalten seien (E. 9). Das Bundesgericht schützte diesen Entscheid mit Urteil 1C_351/2012 vom 12. Februar 2013.

Zum Zeitpunkt des letzteren Urteils des Verwaltungsgerichts Zug stand eine Version von § 19 Abs. 1 V PBG in Kraft, nach der die Ausnutzungsübertragung den vertraglichen Verzicht des Grundeigentümers auf Ausschöpfung der Ausnutzungsziffer zu Gunsten seines Nachbarn darstellte. Per 1. Juli 2012 wurde § 19 Abs. 1 V PBG in dem Sinne gelockert, dass eine Ausnutzungsübertragung zu Gunsten einer Eigentümerin/eines Eigentümers in der Nachbarschaft möglich wurde. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass die beiden Grundstücke nur noch der gleichen Zonenart, jedoch nicht einer Zone mit dem gleichen Nutzungsmass angehören müssen, nachdem bisher die beiden Grundstücke Zonen angehören mussten, die eine gleiche Nutzung gestatteten. Unbestrittenermassen weiteten somit das Urteil V 2011 100 und die am 1. Juli 2012 in Kraft getretene Revision von § 19 Abs. 1 V PBG die Möglichkeiten für eine Ausnutzungsübertragung aus. Fraglich ist, ob die Ausnutzungsübertragung zwischen den GS Nrn. 3392 und 1639 den gelockerten Bestimmungen entspricht.

I/ee) Den Materialien zur Revision der V PBG im Jahr 2012 ist zu entnehmen, dass der Regierungsrat mit einer offeneren Formulierung von § 19 Abs. 1 V PBG dem im Vernehmlassungsverfahren geäusserten Wunsch entsprechen wollte, dass allfällige Ausnützungsreserven einfacher auf Nachbargrundstücken konsumiert werden können (Regierungsratsbeschluss vom 19. Juni 2012). Möglicherweise war diese Lockerung auch vom Verwaltungsgerichtsurteil V 2011 100 vom 31. Mai 2012 beeinflusst. Wie weit die Lockerung gehen sollte, insbesondere was in diesem Zusammenhang noch als «Nachbarschaft» gilt, ist jedoch weder im Verordnungstext enthalten noch führte dies der Regierungsrat in seinem Beschluss aus. Die Neufassung von § 19 Abs. 1 V PBG bedeutet einerseits, dass die interessierenden Flächen nicht mehr zusammenhängen müssen. Andererseits hat sie zur Folge, dass eine Übertragung von Ausnützungsreserven zwischen nicht angrenzenden Grundstücken nicht mehr etappenweise über Zwischengrundstücke – im Sinne einer «Kette» – zu erfolgen hat, wie das noch im Urteil V 2011 100 verlangt wurde, sondern die Übertragung zwischen der Eigentümerschaft der beiden betroffenen Grundstücke direkt geregelt werden kann. Insofern hilft es im vorliegenden Fall den Beschwerdegegnern 1 und 2 nicht bzw. ist es jedenfalls nicht ausreichend, dass zwischen dem GS Nr. 3392, das Ausnützung abtritt, und dem GS Nr. 1639, welches diese Ausnützung übernimmt, Strassenflächen liegen, die im Eigentum der Einwohnergemeinde Zug sind. Entscheidend ist einzig, ob sich die beiden Grundstücke «in der Nachbarschaft» befinden und diese – was der Fall ist – der gleichen Zonenart angehören.

Mit Fragen der räumlichen Beziehung von Nachbarn bzw. von Grundstücken hat sich die Gerichtspraxis immer wieder zu befassen. So erachtet das Verwaltungsgericht z. B. gemäss ständiger Praxis Nachbarn von Bauvorhaben bis zu einem Abstand von 100 Metern als zur Beschwerde berechtigt (vgl. Urteil V 2009 96 vom 23. Februar 2010 E. 2b). Weiter darf gemäss Urteil V 2016 89 vom 28. März 2017 bei der Anwendung der Ästhetikklausel nicht nur auf die unmittelbare Umgebung abgestellt werden. Vielmehr ist eine umfassende Würdigung aller massgeblichen Gesichtspunkte unter Einbezug der weiteren Umgebung und unter Berücksichtigung der optischen Fernwirkung vorzunehmen. Die Beurteilung der Frage nach der Einordnung darf nicht willkürlich auf einige wenige umliegende Gebäude beschränkt werden. Vielmehr sind in diesem Sinn sämtliche in dieser Umgebung stehenden Bauten miteinzubeziehen. Im konkreten Fall betraf dies das ganze Quartier, in welchem sich das in Frage stehende Bauprojekt befand.

Mit der Möglichkeit der Ausnützungsübertragung wird die Ausnützung des zur Verfügung stehenden Baulandes verbessert, ohne dass die zonengemässe Baudichte insgesamt überschritten wird (Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Bau-recht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 732). Wie das Gericht im Urteil vom 31. Mai 2012 (V 2011 100) festhielt (E. 6d), kann gerade dank der Ausnützungsübertragung derjenige Grundeigentümer, der durch faktische oder rechtliche Umstände an der vollen Ausnützung seines Grundstücks gehindert ist, die auf seinem Grundstück schlummernden Nutzungsreserven trotzdem wirtschaftlich verwerten und an einen Nachbarn veräussern. So besehen dient das Institut der Ausnützungsübertragung der Verwirklichung der in der Bundesverfassung verankerten

Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV). Zusätzlich wird dadurch dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) Nachachtung verschafft. Die Ausnützungsübertragung widerspricht jedoch dem Zweck der grundsätzlich ausnahmefeindlichen Ausnützungsziffer, nicht nur im grossflächigen Rahmen bzw. für das ganze Gebiet einer Zone eine bestimmte Baudichte festzulegen, sondern zur Wahrung des Zonencharakters auch eine gleichmässige Verteilung der Baudichte innerhalb der einzelnen Zonen herbeizuführen (Felix Huber, Die Ausnützungsziffer, Diss. Zürich 1986, S. 81). Eine unerwünschte Konzentrierung der Bausubstanz soll vermieden werden. Dementsprechend sind Ausnützungsübertragungen zurückhaltend zuzulassen. Waren bis 1. Juli 2012 Ausnützungsübertragungen zu Gunsten «des Nachbarn» möglich, wollte man mit der Ausweitung auf «in der Nachbarschaft» sicher nicht Tür und Tor öffnen für Übertragungen über grössere Distanzen, selbst wenn gleichzeitig auch die Beschränkung auf Grundstücke in Zonen der gleichen Nutzung aufgegeben wurde. Mit der Lockerung wollte man hingegen sinnvolle Lösungen zusätzlich erleichtern und komplizierte Verfahren vermeiden, wie das beim Bauprojekt, welches zum Urteil V 2011 100 führte, noch der Fall war. Die Voraussetzung, dass eine genügend enge nachbarschaftliche Beziehung der fraglichen Grundstücke besteht, sollte jedoch nicht aufgegeben werden.

Die Bewilligung einer Ausnützungsübertragung greift in die gesetzliche Nutzungsordnung ein. Sie kann nicht auf beliebige Distanz möglich sein. Ein Teil der kantonalen Bau- und Planungsgesetze sieht die Nutzungsübertragung mit unterschiedlicher Ausgestaltung innerhalb derselben Zone ausdrücklich vor. So verlangt der Kanton Bern, dass die betreffenden Grundstücke unmittelbar aneinander angrenzen, der Kanton Aargau und der Kanton Basel-Landschaft setzen benachbarte Grundstücke voraus und der Kanton Basel-Stadt lässt es genügen, wenn die beiden Grundstücke demselben Baublock angehören (vgl. Stalder/Tschirky, a.a.O., Rz. 3.394). Der Baublock nach basel-städtischem Recht (§ 9 Abs. 2 des Bau- und Planungsgesetzes, BPG, vom 17. November 1999, 730.100) entspricht offenbar einer – im Vergleich zum Quartier offensichtlich kleineren – Raumeinheit. Im Kanton Zürich darf eine Ausnützungsübertragung gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts nicht zu einer § 238 Abs. 1 PBG ZH verletzenden Konzentration der Bausubstanz führen, wobei jeweils im Einzelfall zu prüfen ist, ob die Ausnützungsübertragung zu Baukörpern führt, welche den Rahmen der zonengemässen, durch Bauvorschriften und Parzellarordnung geprägten Überbauungsstruktur sprengen und sich deshalb nicht mehr befriedigend in die bauliche Umgebung einordnen (VB.2006.00272, E. 3.3). Insbesondere wird also auch von der baulichen Umgebung gesprochen, was mit der Umschreibung «Nachbarschaft» weitgehend vergleichbar ist. Es ist zweifellos davon auszugehen, dass eine Nutzungsübertragung nicht dazu führen darf, dass die gemäss Zonenordnung bestehende oder angestrebte Bebauungsstruktur in einem weiteren wie auch einem engeren Kontext des Baugrundstücks unterlaufen wird. Je weiter der Nachbarschaftsbegriff gezogen wird, umso mehr einzelne oder kumulierte Ausnützungsübertragungen werden möglich, womit eine Bauzone bzw. eine zonenmässig ausgeschiedene Nutzungsart schnell ihr an sich verbindliches Gepräge verlieren könnte.

Auch wenn man mit Arnold Marti (ZBI 2014, S. 165) davon ausgeht, dass unter den in § 19

Abs. 1 V PBG verwendeten Begriff «in der Nachbarschaft» nach allgemeinem Sprachgebrauch nicht nur unmittelbar aneinander angrenzende Grundstücke fallen, so ist zu prüfen, ob eine genügend enge nachbarliche Beziehung der fraglichen Grundstücke bestehe. Marti betont zu Recht, dass bei der Auslegung der Voraussetzungen der im zugerischen Recht vorgesehenen Nutzungsübertragung vorsichtig vorgegangen werden muss und zu verhindern ist, dass unbeabsichtigte Rechtsänderungen erfolgen oder beabsichtigte übersehen werden. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der Ordnungsgeber bei der letzten Revision von § 19 V PBG am Wortlaut des zweiten Absatzes nichts geändert hat, wonach im Bereich der Grundstücksgrenze liegende Wege, Erschliessungsstrassen und Fliessgewässer die Ausnützungsübertragung nicht hindern sollten. Es ist weiterhin von Grundstücksgrenze, nicht Grundstücksgrenzen die Rede, was gegen eine zu weit greifende Anwendung des neu verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffs der Nachbarschaft spricht.

Im vorliegenden Fall fehlt eine genügend enge nachbarschaftliche Beziehung im Sinne von § 19 Abs. 1 V PBG. Denn es ist festzustellen, dass das übertragende Grundstück in einer zu grossen Entfernung vom empfangenden Baugrundstück bzw. dem «Baugrund» liegt. Eine Luftliniendistanz von 170 m bzw. – unter Ausklammerung des Nichtbaugebiets – von 285 m stellt an sich schon eine erhebliche Distanz dar. Von Nachbarschaft kann – wenn überhaupt – in der Regel nur gesprochen werden, wenn sich Objekte im gleichen Quartier befinden. Die beiden in Frage stehenden Grundstücke liegen jedoch in zwei unterschiedlichen Quartieren. Vor allem aber gebricht es vorliegend an einer erkennbaren, durch sinnfällige Umstände begründeten Nachbarschaftsbeziehung zwischen den beiden Grundstücken, sei es durch die Terrainverhältnisse, die Strassenführung oder Infrastrukturanlagen. Mit Ausnahme davon, dass beide Grundstücke der Wohnzone angehören, besteht zwischen ihnen keinerlei Zusammenhang. Zudem befindet sich zwischen ihnen die Eisenbahnlinie. Was die von den Beschwerdegegnern heruntergespielte Bedeutung der Bahnlinie betrifft, über (bzw. unter) welche die Abfolge von Strassengrundstücken als direkte Verbindung zwischen den Grundstücken führt, so steht dem entgegen, dass § 32 BO explizit zwischen Arealbebauungen «am Hang» und «in der Ebene» unterscheidet und diese Bereiche sich von der südlichen bis zur nördlichen Gemeindegrenze nach ihrer Position «östlich der SBB-Linie» und «westlich der SBB-Linie» unterscheiden. Demzufolge unterbricht die Bahnlinie zumindest bei der hier gegebenen Distanz ganz klar eine Nachbarschaftsbeziehung im Sinne der Ordnungsbestimmung zwischen übertragendem und empfangendem Grundstück.

Somit ist festzustellen, dass die Ausnützungsübertragung § 19 Abs. 1 V PBG widerspricht, weil die beiden betroffenen Grundstücke nicht in der Nachbarschaft liegen.

(...)

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 30. Mai 2017, V 2016 43

Das Urteil ist rechtskräftig.

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

Ausnutzung: Erlaubte Kumulation von Nutzungszuschlägen und Ausnutzungsumbertragungen bei einer Arealbebauung. Grundausschnittsziffer als Berechnungsbasis für jede gesonderte Ausnutzungsverbesserung, 5

Ausnutzungsumbertragung: Fehlende genügend enge nachbarschaftliche Beziehung verhindert Ausnutzungsumbertragung, 5

Quartierverträglichkeit: Überprüfung der Quartierverträglichkeit von Neubauten bei fehlenden Bauvorschriften, 13

Zonenkonformität: Alterswohnungen in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, 13