



Einschreiben
Regierungsrat des Kantons Zug
Postfach
6301 Zug

Beat Furrer
Rechtsanwalt und Notar

furrer@stgp.ch

Zug, 17. Juni 2019
X0485316.docx BF/BF

Markus Schnurrenberger *
Sandro G. Tobler *
Victor Lorenz Gnehm *
Barbara Mannhart
Beat Furrer *
Prof. Dr. Peter Popp,
Konsulent

Sehr geehrter Herr Landammann
Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

In Sachen

Brigitte Böhi Christen und Ueli Christen, Kembergstrasse 3, 6333 Hünenberg See
vertreten durch RA lic.iur. Beat Furrer, Schnurrenberger Tobler Gnehm & Partner,
Alpenstrasse 2, 6300 Zug

Beschwerdeführer

gegen

Gemeinderat Hünenberg, Chamerstrasse 11, Postfach 261, 6331 Hünenberg

Beschwerdegegner

**betreffend Ungültigerklärung Motion Zythus-Areal
(Beschluss des Gemeinderates Hünenberg vom 14. Mai 2019)**

reiche ich Ihnen im Namen und im Auftrag der Beschwerdeführer die vorliegende

VERWALTUNGSBESCHWERDE

ein und stelle die folgenden

Rechtsbegehren:

- «1. Es sei Ziffer 1 des Beschlusses des Beschwerdegegners vom 14. Mai 2019 betreffend die Ungültigkeitserklärung der Motion Zythus-Areal aufzuheben.
2. Es sei der Beschwerdegegner anzuweisen, die Motion «Für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals» an die nächstmögliche Gemeindeversammlung zu überweisen.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners.»

und stelle gleichzeitig den folgenden **prozessualen Antrag**:

Es sei die Verwaltungsstreitsache unter Verzicht auf einen Entscheid des Regierungsrates gestützt auf § 61 Abs. 2 VRG an das Verwaltungsgericht des Kantons Zug zur direkten Beurteilung zu überweisen.

BEGRÜNDUNG

I. FORMELLES

1. Der unterzeichnende Rechtsanwalt ist gehörig bevollmächtigt.

BO: - Kopie Vollmacht vom 27. Mai 2019
(Original wird auf Verlangen nachgereicht)

Beilage 1

2. Das vorinstanzliche Verfahren betrifft einen Entscheid des Gemeinderates Hünenberg. Beschwerden gegen Entscheide des Gemeinderates sind an den Regierungsrat zu richten (§ 40 Abs. 1 VRG). Damit ist die angerufene Beschwerdeinstanz für die Behandlung der Beschwerde zuständig.

BO: - Beschluss des Beschwerdegegners vom 14. Mai 2019

Beilage 2

3. Der angefochtene Beschluss wurde den Beschwerdeführern am Montag, 27. Mai 2019 zugestellt. Die 20-tägige Beschwerdefrist endet am Montag, 17. Juni 2019 (§ 10 Abs. 1 und Abs. 3 VRG). Mit der vorliegenden Eingabe ist die 20-tägige Beschwerdefrist gewahrt (43 Abs. 1 VRG).

BO: - Beweismittel im Bestreitungsfall vorbehalten

4. Die Beschwerdeführer sind Erstunterzeichner der von 319 Personen unterzeichneten Motion «Für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals» und in der Gemeinde Hünenberg stimmberechtigt.

BO: - Beweismittel im Bestreitungsfall vorbehalten

Sie sind überdies explizit Adressaten des angefochtenen Gemeinderatsbeschlusses (vgl. **Beilage 2**, S. 9). Die Beschwerdeführer verteidigen mit der vorliegenden Eingabe das ihnen zustehende Motionsrecht gemäss § 80 Gemeindegesetz (GG), wonach jeder Stimmberechtigte der Gemeindeversammlung eine Motion über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand vorlegen kann. Die Beschwerdeführer sind folglich vom angefochtenen Beschluss besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung. Ihre Beschwerdeberechtigung im Sinne von § 62 VRG ist zu bejahen.

5. Die vorinstanzlichen Akten sind beim Gemeinderat Hünenberg von Amtes wegen einzuholen. Der Sachverhalt ist von Amtes wegen festzustellen, und die angerufene Instanz ist nicht an die Anträge der Beschwerdeführer gebunden.
6. In **prozessualer Hinsicht** stellt sich die Frage, ob dem Regierungsrat die erforderliche Distanz und Unvoreingenommenheit für die Beurteilung der Beschwerdesache zukommt. Gemäss § 61 Abs. 2 VRG kann der Regierungsrat bei Zustimmung des Beschwerdeführers eine Verwaltungsstreitsache unter Verzicht auf einen Entscheid an das Verwaltungsgericht zur direkten Beurteilung überweisen; der Regierungsrat kann zur Beschwerde Stellung nehmen und Anträge einreichen. Das in Frage stehende Zythus-Areal umfasst die Grundstücke GS 601, GS 213 und GS 2167 in der Gemeinde Hünenberg. Wie dem Gemeinderatsbeschluss vom 14. Mai 2019 zu entnehmen ist, plant der Kanton auf seinem Grundstück GS 601, dem Kerngrundstück des Areals, und den angrenzenden Grundstücken GS 213 und evtl. GS 2167 eine Überbauung mit sehr hoher Dichte. Treibende Kraft des Bauvorhabens ist die Baudirektion, welche unter der Führung von Alt-Regierungsrat Urs Hürlimann sowie im Einvernehmen mit der damaligen Gemeindepräsidentin Regula Hürlimann (notabene die Ehefrau von Urs Hürlimann), diverse Machbarkeitsstudien für das Zythus-Areal in Auftrag gab. Nach Eingang der Motion «für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals» liess der Gemeinderat sofort die

Gültigkeit der Motion durch externe Rechtsanwälte in Frage stellen. Dabei handelt es sich entgegen den wiederholten Darstellungen des Gemeinderates beim «Memorandum» von RA Hager» und der «Aktennotiz» von RA Villiger nicht um Gutachten im Rechtssinne, sondern um Einschätzungen der Rechtslage und damit um blosser Parteivorbringen des Beschwerdegegners. Die Beschwerdeführer müssen davon ausgehen, dass der Gemeinderat dieses Vorgehen in Absprache mit dem Kanton wählte. Zudem kann der Regierungsrat als Stellvertreter des Kantons in dieser Sache nicht unvoreingenommen sein, weil der Kanton Zug als Grundstückeigentümer des flächenmässig grössten Grundstücks (GS 601) auf dem Areal mit 4826 m² und somit der Mehrheit der Arealfläche direkt von hohen Baurechtszinsen profitieren würde. Aktenkundig hat die Baudirektion sodann gegenüber dem Gemeinderat signalisiert, dass er eine Ausnutzungsziffer unter 1.0 für das in Frage stehende Areal nicht sehe. Die Beschwerdeführer beantragen bei dieser Sach- und Interessenlage (Kanton ist Eigentümer des GS 601, Grundbuch der Gemeinde Hünenberg, und deren Vertretung gleichzeitig Beschwerdeinstanz) als angezeigt und erforderlich, dass der Regierungsrat die Verwaltungstreitsache direkt an das Verwaltungsgericht zur Beurteilung überweist, für welches Vorgehen die Beschwerdeführer explizit ihre Zustimmung erteilen.

II. MATERIELLES UND RECHTLICHES

A. Ausgangslage

1. Die Grundstücke GS 601 und GS 213, Grundbuch der Gemeinde Hünenberg, liegen gemäss Zonenplan der Gemeinde Hünenberg in der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB) und somit in einer Bauzone. Das Grundstück GS 2167 – wie zahlreiche weitere Grundstücke in der Nachbarschaft des Zythus-Areals – liegen demgegenüber in einer Wohnzone, insbesondere in der Zone W2b. Die Gemeindeversammlung Hünenberg erliess für die in der Zone OeIB (Bauzone) gelegenen Grundstücke GS 601 und GS 213 des Zythus-Areals keine speziellen Ergänzungsbestimmungen (nachfolgend auch «Sonderbauvorschriften» genannt, vgl. §§ 16, 18 und 19 Bauordnung Hünenberg). Der Gemeindeversammlung wurde bisher auch keine Teilrevision des Zonenplans mit Bezug auf das Zythus-Areal bzw. der auf diesem Areal gelegenen Parzellen, welche in der OeIB liegen, zur Abstimmung vorgelegt, um dieses Areal inskünftig für Wohnen und Arbeiten nutzbar zu machen.

Mit der Motion «Für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals» wollen die Motionärinnen und Motionäre erreichen, dass auf dem Areal keine Grossüberbauung mit hohen Häusern und/oder nicht in die bestehende Siedlungsstruktur passende Gebäude entstehen. Dieses Anliegen entspricht im Übrigen auch dem

Grundsatzpapier Hochhäuser des Kantons Zug, welches für Seeufergebiete und das Gebiet «Cham mit Kemmatten und Hünenberg Dorf» den Bau von hohen Häusern explizit ausschliesst.

BO: - Grundsatzpapier Hochhäuser, Kanton Zug, März 2002, S. 23 **Beilage 3**

Die Motionärinnen und Motionäre halten in Übereinstimmung mit diesem Grundsatzpapier und der Vorschrift, dass Bauten sich in die Umgebung einzugliedern haben, dafür, dass auf dem Zythus-Areal aus raumplanerischen Überlegungen keine Bauten erstellt werden sollten, die eine Gebäudehöhe von 9 Meter übersteigen.

2. Gemäss § 26 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. November 1998 dienen die Zonen des öffentlichen Interesses dem Gemeinwohl. Private Bauvorhaben in den Zonen des öffentlichen Interesses 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). Der Gemeinderat legt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Bauvorschriften unter Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Interessen einzelfallweise fest (§ 26 Abs. 3 PBG).
3. Auf dem Grundstück GS 601 befindet sich aktuell ein von der Bevölkerung rege genutzte und kostengünstige Park & Ride-Anlage sowie eine Entsorgungsstelle. Der Kanton plant auf dem Zythus-Areal eine Grossüberbauung mit Wohnungen und Büros. Hierfür müsste der geltende Zonenplan der Gemeinde Hünenberg einer Teilrevision unterzogen und für das Areal in Ergänzung der Bauordnung spezielle Bauvorschriften erlassen werden. Gegen das geplante Bauvorhaben formierte sich aufgrund des Umfangs des Bauvolumens sowie der geplanten Höhe der Bauten aus verständlichen Gründen massiver Widerstand.

BO: - Beweismittel im Bestreitungsfall vorbehalten

Bemerkenswert ist, dass den Motionärinnen und Motionären erst auf wiederholte Anfrage und unter explizitem Hinweis auf das Öffentlichkeitsgesetz die vom Hochbauamt des Kantons Zug in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie samt Varianten ausgehändigt worden ist.

BO: - Kopie Machbarkeitsstudie Christ & Gantenbein

Beilage 4

Die verschiedenen Szenarien der Machbarkeitsstudie sehen eine Überbauung des Areals mit hoher Ausnützung vor, um für die geplanten Bauten einen Wohnanteil

von 60 bis 75 % (nebst Büro- Gewerbe- und Verkaufsflächen) generieren zu können. Dieser Mix ist für einen potentiellen Investor/Baurechtsnehmer interessant, um über den Verkauf vieler Wohnungen oder hohe Mietzinsen den Gewinn maximieren zu können. Immerhin zeigt die Machbarkeitsstudie, dass auch eine Überbauung mit einer Ausnützungsziffer von 0.9 möglich und sinnvoll ist. Insofern ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Gemeinderat eine Ausnützungsziffer von unter 1.0 für die Parzellen des Zythus-Areals kategorisch ausschliesst und in der Unterschreitung gar eine Verletzung des Verdichtungsauftrags sieht. Diesem Auftrag kann die Gemeinde Hünenberg auch anderweitig nachkommen. Ferner zeigt die benachbarte Spar-Überbauung mit einer Ausnützungsziffer von zirka 0.49, dass im fraglichen Gebiet die Realisierung von Wohnbauten mit weniger Ausnützung möglich und gemäss gemeindlicher Zonenplanung gewünscht ist. Das erwähnte Grundsatzpapier hält fest, dass Hochhäuser als Gefässe für billige Wohnungen «völlig ungeeignet» sind (**Beilage 3**, S. 17). Mithin kann auch nicht behauptet werden, der Gemeinderat verfolge mit der Unterstützung des Bauvorhabens ein öffentliches Interesse an der Realisierung kostengünstiger Wohnungen.

4. Der Kanton lässt mit dem von ihm initiierten Bauvorhaben die öffentlichen Interessen und die aktuelle, grundeigentümergebundene Zonenplanung der Gemeinde vielmehr ausser Acht. Die Beschwerdeführer können der ihnen vorliegenden Machbarkeitsstudie nicht entnehmen, dass die auf dem Areal geplanten Bauten und Anlagen überwiegend öffentlichen Interessen dienen sollen. Für preisgünstigen Wohnraum eignet sich das Bauvorhaben mit hohen Häusern bzw. massiven Wohnblöcken ebenfalls nicht. Der Kanton als Eigentümer des Grundstückes GS 601, welches das Herzstück und die flächenmässige Mehrheit des Areals darstellt, verfolgt mithin in erster Linie pekuniäre statt raumplanerische Ziele, um mit einer Überbauung von maximaler Dichte hohe Baurechtszinsen erwirtschaften zu können. Für die Realisierung des vom Kanton initiierten Bauvorhabens müsste sodann das Stimmvolk ohnehin eine Teilrevision des Zonenplans sowie der Bauordnung beschliessen.

An dieser Stelle erlauben sich die Beschwerdeführer den Hinweis, dass der Gemeinderat unzutreffend davon ausgeht, die Motion fordere eine «Umzonung» des Zythus-Areals in eine Zone mit einer Ausnützungsziffer von 0.35. Diese Behauptung im angefochtenen Beschluss trifft so nicht zu. Das Wort «Umzonung» kommt in der Motion nicht vor. Der Begriff «Grundmasse» beinhaltet ebenfalls eine maximale Gebäudehöhe (vorliegend höchstens 9 Meter). Die Motion verlangt nur, aber immerhin, dass für das Zythus-Areal (Grundstücke GS 601, GS 213 und ev. auch GS 2167) spezielle Bauvorschriften bezüglich Ausnützung, Gebäudelänge und First- bzw. Gebäudehöhe von der Gemeindeversammlung festgesetzt werden. Dies kann auch ohne Umzonung durch ergänzende Sonderbauvorschriften in der Bauordnung erfolgen. Es ist sonderbar, dass der Beschwerdegegner die ihm offenbar

aus welchen Gründen auch immer missliebige Motion für unzulässig erklärt und gleichzeitig ein Bauvorhaben unterstützt, welches eine Änderung des bestehenden Zonenplans der Gemeinde erfordert, welche zudem ohnehin vom Stimmvolk zu beschliessen wäre (Stichwort: ohne Revision des Zonenplans kein Wohnungsbau in der Zone OeIB möglich). Das geplante Bauvorhaben muss mithin so oder anders die demokratische Hürde der Gemeindeversammlung nehmen. Die vom Gemeinderat im angefochtenen Beschluss als Vergleich herangezogene Zentrumsüberbauung in Hünenberg Dorf wurde vom Hünenberger Stimmvolk angenommen. Wäre sie abgelehnt worden, so hätte keine Verletzung übergeordneten Rechts vorgelegen. Es ist nicht einzusehen, weshalb die Motion vom Gemeinderat für ungültig erklärt worden ist, schafft doch gerade das mit der Motion verfolgte Anliegen frühzeitig Klarheit darüber, ob und in welchem Ausmass die Bauabsicht des Kantons die Hürde der Gemeindeversammlung nehmen kann. Mit der rechtzeitigen Klärung dieser Frage durch das Stimmvolk (und nicht umgekehrt) können unnütze Planungskosten zu Lasten der Allgemeinheit vermieden werden.

B. Motionsfähigkeit der Motion «Für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals»

5. Der Wortlaut der Motion für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals lautet u.a. wie folgt:

Der Gemeinderat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass bei einer allfälligen Bebauung des Zythus-Areals die Grundmasse der Zone W2b nicht überschritten werden.

Die Motionärinnen und Motionäre führen in der Motion aus, dass sich künftige Bauten auf dem Zythus-Areal moderat in die bestehende Umgebung integrieren müssten, um Hünenberg See als attraktives Wohngebiet zu erhalten. Sie weisen auf diverse für die Gemeinde negativen Folgen der vom Kanton geplanten Überbauung (zusätzliches Verkehrsaufkommen; Lärmimmissionen, Verlegung Öki-Hof, zusätzliche Infrastrukturmassnahmen, Nachteil für Gewerbe im Zentrum von Hünenberg, etc.) hin. Sodann geben die Erstunterzeichner der Motion zu Bedenken, dass die geplante Überbauung mit sehr hohem Wohnanteil im Widerspruch zu der vom Gemeinderat wiederholt geäusserten Absicht, ein moderates Wachstum der Gemeinde anzupeilen, steht.

BO: - vollständiger Motionstext

Beilage 5

6. Der Text der Motion zeigt deutlich die Absicht und die von den Motionärinnen und Motionären verfolgten Ziele. Diese begründen ihre Motion mit der gestalterischen Einordnung der geplanten Bauten in die bestehende Landschaft und Siedlungsstruktur. Hierfür ist nach Auffassung der Motionärinnen und Motionäre eine «massvolle» Entwicklung des Zythus-Areals» unter Berücksichtigung der nachbarlichen Siedlungsstruktur erforderlich. Es sei daran erinnert, dass das Grundstück GS 2167, welches eventuell im Zuge der vom Kanton geplanten Gesamtüberbauung neu überbaut werden soll, in der Zone W2b liegt.

Wie sich in den Gesprächen zwischen der IGZA und dem Gemeinderat ergab, trägt die Ausnützung der angrenzenden Parzellen GS 2168-2174 nicht 0.35, sondern knapp 0.5 (vgl. **Beilage 2**, S. 6). Die Vertretung der Motionärinnen und Motionäre bekräftigte aufgrund ihrer falschen Annahme an der Besprechung mit dem Gemeinderat vom 22. Januar 2019, dass sie für das Zythus-Areal entsprechend eine Ausnützungsziffer von 0.5 wie auf dem SPAR-Grundstück sehen (**Beilage 2**, S. 3, lit. K).

BO: - Aktennotiz Besprechung vom 22. Januar 2019 (ergänzte und korrigierte Fassung)

Beilage 6

Die Motionärinnen und Motionäre haben mehrfach darauf hingewiesen, dass sie an einer Konsensfindung interessiert sind, jedoch klar definierte Rahmenbedingungen dafür als Grundlage nötig wären. Die Vorgabe von Grundmassen bei der Auftragserteilung eines Architekturwettbewerbs (z.B. zwischen AZ 1.0 und 1.4 und ohne Gebäudehöhebeschränkung) bestimmt das Endergebnis. Ungerechterweise werden damit Alternativen, welche von den allfällig eng definierten Grundmassen abweichen, bereits in einem frühen Stadium verunmöglicht, wie beispielsweise eine qualitätsvolle Überbauungsalternative mit einer AZ von 0.5, welche sich besser in das bestehende Landschaftsbild und Siedlungsstruktur eingliedern würde und zugleich die Bedürfnisse der Bevölkerung abdeckt. Der Beschwerdegegner stellte im Übrigen selber in Aussicht, dass er im Falle einer Konsensfindung beim Kanton vorsprechen wird. Bei einem auch vom Kanton getragenen Konsens hätte das mit der Motion angestrebte Ziel, für die in dieser Zone gelegenen Grundstücke spezielle Bauvorschriften, welche eine massvolle Überbauung gewährleisten, durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen, fallen gelassen werden können.

7. Für den Gemeinderat war aufgrund der mit den Motionärinnen und Motionären geführten Gespräche und Verhandlungen jedenfalls ohne weiteres erkennbar, dass die Motion unter dem Begriff «massvolle Entwicklung des Zythus-Areals» eine künftige Überbauung unter Beachtung einer Ausnützungsziffer von maximal 0.5

und einer maximalen Gebäudehöhe von 9 Metern verstehen, zumal diese Ausnutzungsdichte auch auf den angrenzenden Parzellen südlich des «SPAR-Grundstücks» besteht. In den Gesprächen mit dem Gemeinderat wurde erwähnt, dass die Ausnutzungsziffer von 0.35 auf einem Irrtum beruht und diese somit nach der Zielsetzung der Motion neu bei 0.5 liege. Dies wird auch durch den Ungültigkeitsbeschluss selbst bestätigt, welcher auf die Besprechung vom 22. Januar 2019 Bezug nimmt, an welcher «man» (d.h. die Motionärinnen und Motionäre) eine Ausnutzung von 0.5 sehe wie auf dem SPAR-Grundstück (**Beilage 2**, S. 3, lit. K). Mit einer Ausnutzungsziffer von 0.5 und einer Gebäudehöhe von 9 Metern kann die mit der Motion verfolgte gute Einordnung künftiger Bauten in die bestehende Siedlungsstruktur gewährleistet werden. Es sei an dieser Stelle auch die in der Gemeinde Cham realisierte Überbauung «Eichmatt» erwähnt, welche ebenfalls im gleichen Verdichtungsgebiet I liegt und eine Ausnutzung von 0.55 aufweist (vgl. nachfolgend Rz 20).

8. Es stellt sich die Frage, wie die in der Motion umschriebenen Ziele umgesetzt werden können. Die Behörden sind gehalten, eine Motion nach dem Grundsatz von Treu und Glauben auszulegen. Die Erstunterzeichner der Motion verliessen sich bei der Abfassung des Motionstextes aufgrund der ihnen zugänglichen Informationsquellen (Geoportal, gemeindliche Bau- und Zonenordnung) darauf, dass die in der Zone W2b gelegenen Nachbargrundstücke tatsächlich mit der für diese Zone grundsätzlich vorgesehenen Ausnutzungsziffer von 0.35 überbaut sind. Die Motionärinnen und Motionäre wurden später darauf aufmerksam gemacht, dass die Nachbarparzellen (SPAR-Überbauung) mit einer Ausnutzung von «knapp 0.5» realisiert worden seien, worauf sich die Motionärinnen und Motionäre mit dieser Ausnutzungsziffer mit Blick auf die Zielsetzung der Motion (massvolle Entwicklung) einverstanden erklärten. Es ist für die Beschwerdeführer daher nicht verständlich, dass der Gemeinderat in seinem Entscheid beharrlich von einer von der Motion geforderten Ausnutzungsziffer von 0.35 ausgeht, um dieser – allerdings vergeblich – die Rechtsgültigkeit absprechen zu können. Die Behörde wäre aufgrund der Gespräche nach Treu und Glauben verpflichtet gewesen, die Motionärinnen und Motionäre vor Erlass des Entscheides betreffend die Ungültigerklärung der Motion um eine Klarstellung in diesem Punkt (Ausnutzungsziffer und Gebäudehöhe) zu ersuchen. Dass der Gemeinderat in seinem Entscheid von einer Ausnutzung von 0.35 ausgeht, ist zudem aus einem weiteren Grund verfehlt. Selbst die Grundmasse der Zone W2b erlauben bei Vorliegen der Voraussetzungen eines (einfachen oder ordentlichen) Bebauungsplanes einen Arealüberbauungsbonus (Art. 35 Bauordnung Hünenberg) und freie Attikageschosse (Art. 25 Bauordnung Hünenberg) und somit ergibt sich de facto eine Ausnutzung von zirka 0.5. Insofern kann die Motion ohne weiteres so ausgelegt werden, dass für die aktuelle in der OeIB gelegenen Grundstücke des Zythus-Areals – mit Blick auf die für das

geplante Bauvorhaben anstehende Teilrevision des Zonenplans - Sonderbauvorschriften in der gemeindlichen Bauordnung mit einer Ausnutzungsziffer bis 0.5 (inkl. Bonus und freies Attikageschoss) und einer Gebäudehöhe von 9 Metern festzulegen sind.

9. Dass die Festsetzung von Sonderbauvorschriften für die in der Zone OeIB gelegenen Grundstücke in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinde fällt, ergibt sich aus dem kantonalen Planungs- und Baugesetz (§ 17 i.V.m. § 18 Abs. 1 PBG). Zahlreiche gemeindliche Bauordnungen sehen für in ihren Bauzonen gelegenen Gebiete und Areale ergänzende Bauvorschriften vor. Daran ändert nichts, dass die Gemeinde selber weder Eigentümerin der fraglichen Grundstücke noch Bauherrin ist. Es ist mithin verfehlt, die Motion dahingehend zu deuten, dass der Gemeinderat «beim Kanton als Grundeigentümer zu lobbyieren habe, damit die Ausnutzungsziffer eines allfälligen Bauprojekts reduziert würde». Die IGZA hat den Gemeinderat nicht beauftragt, beim Kanton als Grundeigentümer zu lobbyieren. Die Motion wurde vor Erlass des angefochtenen Gemeinderatsbeschlusses (wie zum Beispiel in den Gesprächen mit dem Gemeinderat) auch nie so verkehrt, nämlich im Sinne von «lobbyieren», gedeutet. Stattdessen führte der Bauvorsteher als Vertreter des Beschwerdegegners in der Besprechung betreffend Gültigkeit der Motion Zythus vom 16. Oktober 2018 aus, dass die Motionsfähigkeit gegeben sei. Hätte der Gemeinderat tatsächlich Zweifel an der Auslegung des Motionstextes gehabt, hätte er der IGZA aufgrund der mit ihren Vertreterinnen und Vertretern geführten Gespräche nach Treu und Glauben vor dem Entscheid vom 14. Mai 2019 die Gelegenheit zur Klarstellung und Präzisierung der Motion geben müssen.

Der Gemeinderat hat im Beschluss vom 14. Mai 2019 eine neue Auslegung der Motion konstruiert. Entgegen dieser Auslegung hat die Vertretung des Gemeinderates an der Besprechung vom 16. Oktober 2018 die Motionsfähigkeit als «gegeben» anerkannt.

BO: - Aktennotiz Besprechung vom 16. Oktober 2018, S. 1, unten **Beilage 7**

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist der Text einer Initiative oder Motion nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen, wobei Meinungsäusserungen der Initianten berücksichtigt werden dürfen. Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und welche andererseits im Sinne der verfassungskonformen Auslegung mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint (vgl. BGE 111 Ia 303 S.305).

Die Beschwerdeführer mussten mit der überraschenden «Kehrtwende» des Gemeinderates keineswegs rechnen. Dies insbesondere auch nicht im Lichte der vom Beschwerdegegner eingeholten, externen Stellungnahmen («Memorandum» von Rechtsanwalt Rainer Hager und «Aktennotiz» von Rechtsanwalt Daniel Villiger). Beide Rechtsanwälte hielten dafür, dass der Gegenstand der Motion in den Aufgabenbereich der Gemeinde fällt.

BO: - «Memorandum» von RA Rainer Hager **Beilage 8**
- «Aktennotiz» von RA Daniel Villiger **Beilage 9**

Es ist für die Beschwerdeführer unbegreiflich, wie der Beschwerdegegner auf der einen Seite die Motion radikal verkehrt umdeutet, um zu argumentieren, dass «Lobbyieren» nicht in den Aufgabenbereich der Gemeinde falle und die missliebige Motion nicht motionsfähig sei. Doch auf der anderen Seite bot der Gemeinderat der IGZA an, beim Kanton zu lobbyieren und zu verhandeln. Die Aktennotiz der Besprechung mit dem Gemeinderat betreffend Überbauung Zythus-Areal vom 5. September 2018 hält folgendes fest: *«Regula Hürlimann fragt an, ob es die Motion überhaupt brauche, wenn sich der Gemeinderat bereit erklärt, mit dem Kanton zu verhandeln»*. Die IGZA hat das Angebot des Gemeinderates, beim Kanton zu lobbyieren, direkt abgelehnt. Die jetzige Gemeindepräsidentin Renate Huwyler, welche den Ungültigkeitsbeschluss unterzeichnet hat, sowie der Bauvorsteher Thomas Anderegg nahmen an der Besprechung vom 5. September 2018 teil.

BO: - Aktennotiz Besprechung vom 5. September 2018, S. 6 **Beilage 10**

Die Motionärinnen und Motionäre verlangen, dass die Gemeindeversammlung in Wahrnehmung der ihr zustehenden Kompetenzen die Grundmasse für die heute in der Zone OeIB gelegenen Grundstücke des Zythus-Areals als die Bauordnung ergänzende (Sonderbau-)Vorschriften beschliesst, damit eine moderate Entwicklung/Bebauung des Zythus-Areals gewährleistet ist. Die Auslegung der Motion durch den Gemeinderat könnte nur in Fällen greifen, in welchen der Grundeigentümer bereits über eine rechtskräftige Baubewilligung für ein zonenkonformes Bauvorhaben verfügt und die Motionäre die Gemeinde vor Baubeginn für eine Änderung des Bauvorhabens «gewinnen» möchten. Solches Tun gehört nicht in den Aufgabenbereich der Gemeinde, der Gegenstand der vorliegenden Motion aber sehr wohl, zumal das vom Kanton geplante Bauvorhaben einer Revision des Zonenplanes bedarf, welche vom Stimmvolk zu beschliessen ist.

10. Wie bereits dargelegt, verfolgt der Kanton unter der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Hünenberg ein Bauvorhaben, welches in der Zone OeIB nicht zonenkonform ist. Die Gemeinde wird erst bei der anstehenden Revision der

Nutzungsplanung die Ausnutzungsziffern ihrer Bauzonen generell und vollumfänglich überprüfen, wobei sie auf eine sinnvolle Abstufung der Dichten zwischen benachbarten Zonen zu achten hat. Bereits aus dem kantonalen Richtplan ergibt sich somit zweifelsfrei, dass den Gemeinden bei der generellen Revision ihrer Nutzungsplanung auch weiterhin ein grosser Ermessensspielraum bei der Festlegung der Grundmasse der Bauzonen zukommt. Der kantonale Richtplan selbst legt gar keine Mindestdichte fest. Die im kantonalen Richtplan für die Verdichtungsgebiete genannten Ausnutzungsziffern sind vielmehr Richtwerte und dienen insoweit der Vororientierung mit Blick auf die anstehende Revision der gemeindlichen Nutzungsplanungen. Ein verbindlicher Handlungsauftrag an die Gemeinden, in den Verdichtungsgebieten bestehende Ausnutzungsziffern zu erhöhen oder Mindestdichten festzusetzen, existiert nicht. Somit ergibt sich, dass den Gemeinden selbst in den kantonalen Verdichtungsgebieten weiterhin die alleinige Kompetenz zur grundeigentümerverbindlichen Festsetzung der Bauvorschriften zusteht.

11. Das überspannende Prinzip der Raumplanung- und Baugesetzgebung ist, dass der Richtplan Ermessens- und Spielräume für die nachgelagerten Instanzen schafft: Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips dürfen übergeordnete staatliche Ebenen nur solche Aufgaben an sich ziehen, die untergeordnete Einheiten nicht bewältigen können. Die raumplanerischen Aufgaben und Probleme sind daher auf der untersten möglichen Staatsebene und damit primär auf der Ebene Gemeinde zu lösen. Der Bund muss den Kantonen, die Kantonen den Gemeinden die Ermessens- und Handlungsspielräume belassen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (vgl. Art 2 Abs.3 RPG). Eingriffe in die Planungsautonomie der Gemeinden sind nur möglich, soweit überkommunale oder kantonale Interessen diese rechtfertigen. Auch die Gerichte müssen bei ihren Entscheiden dafür sorgen, dass den betroffenen Staatsebenen ein Ermessens- und Handlungsspielraum bleibt.

BO: - Publikation Kantonalen Richtplan der KPK, März 2016, S. 13 **Beilage 11**

Folglich kommt der Gemeinde Hünenberg bei der Erfüllung des Verdichtungsauftrages gemäss kantonalen Richtplanung ein grosser Ermessens- und Handlungsspielraum zu. Die Gemeinde bestimmt die hierfür erforderlichen Massnahmen im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung unter Berücksichtigung sämtlicher Interessen. Eingriffe in die Autonomie der Gemeinde dürfen nur zurückhaltend und bei grober Vernachlässigung wichtiger öffentlicher Interessen erfolgen.

Auch entbehrt die folgende Aussage des Gemeinderates anlässlich der Besprechung vom 18. März 2019 jeglicher Grundlage, da im Zentrum Maihölzli verdichtet wird sowie in Hünenberg See insgesamt noch zirka 96'000 m² unbebautes Land zur Entwicklung nach innen zur Verfügung steht: *«Wenn beim Zythus nun eine Überbauung mit einer tiefen Ausnutzung realisiert würde, ginge dadurch die*

Glaubwürdigkeit der öffentlichen Hand und die Umsetzung des Wachstums nach innen auf dem ganzen Gemeindegebiet verloren». Zudem hat mit dem Bau der beiden Zythus-Hochhäusern bereits vor 40 Jahren eine enorme Verdichtung in diesem Gebiet stattgefunden.

BO: - Aktennotiz Besprechung vom 18. März 2019, S. 2 unten, samt
Korrekturschreiben (E-Mail) der IGZA vom 13. April 2019 **Beilage 12**

Der Gemeinderat wusste bereits im September 2018 genau zu berichten, was für eine Ausnützungsziffer der Kanton als Grundeigentümer als richtig erachtet, konnte aber der IGZA nicht erklären, was der Richtplan in den kantonalen Verdichtungsgebieten denn genau vorschreibe. Es wurde lediglich kommuniziert, dass für den Kanton eine Ausnützungsziffer zwischen 1.2 und 1.4 richtig, unter 1.0 jedoch zu klein wäre. Der kantonale Richtplan sei behördenverbindlich, weshalb eine Ausnützungsziffer von beispielsweise 0.3 unrealistisch sei. Es werde von der Gemeinde noch abgeklärt, was der Richtplan in Verdichtungszone genau verlange (vgl. **Beilage 10**, S. 5). Der Gemeinderat verkennt, dass der kantonale Richtplan lediglich eine Prüfungsobliegenheit betreffend Verdichtung im Rahmen der anstehenden, generellen Revision der gemeindlichen Nutzungsplanung vorsieht. Für einen vorauseilenden Gehorsam zugunsten des Kantons als Grundeigentümer, der mit seinem Finanzvermögen eine optimale Rendite anstrebt, besteht weder eine Veranlassung noch eine Pflicht.

12. Zusammenfassend ergibt sich, dass die in Frage stehende Motion die Einheit der Materie wahrt. Das von den Motionärinnen und Motionären verlangte Tätigwerden der Behörde fällt bei richtiger Auslegung der Motion klar in den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung, welche in der gemeindlichen Bauordnung ergänzende (Sonder-)Bauvorschriften für bestimmte Gebiete und Areale erlassen kann. Der Beschwerdegegner hat die Motion demzufolge zu Unrecht mit dem Argument, sie betreffe keinen Aufgabenbereich der Gemeinde, für ungültig erklärt (**Beilage 2**, S. 5). Hätte der Beschwerdegegner die Motion nach Treu und Glauben im Lichte der mit den Motionärinnen und Motionären geführten Gesprächen ausgelegt, hätte er erkennen müssen, dass die Motion die Festlegung von Sonderbauvorschriften für die Parzellen GS 601 und GS 213 mit einer maximalen Ausnützungsziffer von 0.5 und einer Gebäudehöhe von 9 Metern verlangt.

Selbst wenn man die Motion wie vom Beschwerdegegner fälschlicherweise mit einem «ursprünglichen» Inhalt mit einer Ausnützungsziffer von 0.35 auslegen wollte, so wäre die Motion motionsfähig. Wie vorstehend dargelegt, wurde die Motionsfähigkeit durch die vom Gemeinderat beigezogenen Rechtsanwälte sowie durch den Gemeinderat unmissverständlich anerkannt, weil sie einen Aufgabenbereich der Gemeinde betrifft. Die Behauptung, die IGZA wolle den Gemeinderat

mit der Motion beauftragen, beim Kanton für ein reduziertes Bauvorhaben zu lobbyieren, ist schlichtweg unzutreffend.

13. Das Bundesgericht hält in konstanter Rechtsprechung fest, dass eine Initiative nur dann ungültig erklärt werden darf, wenn deren «Undurchführbarkeit» ganz offensichtlich ist. So hielt das Bundesgericht fest, dass der Entscheid über die Initiative dem Volk zu überlassen ist, sofern bei einer nicht völlig abwegigen Auslegung des Initiativtextes die Möglichkeit der Verwirklichung nicht «als völlig zweifelsfrei ausgeschlossen» werden kann (vgl. BGE 92 I 359 mit weiteren Hinweisen). Der gleiche Massstab ist bei der Prüfung der Gültigkeit einer Motion anzulegen. Wie vorstehend dargelegt, ist die Motion für eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals ohne Weiteres durchführbar. Wie nachfolgend zu zeigen ist, liegt auch keine Rechtswidrigkeit im Sinne einer Verletzung kantonalen Rechts vor, welche die Umsetzung der Motion de facto hindert.

C. Keine Rechtswidrigkeit der Motion

14. Der Beschwerdegegner macht im angefochtenen Beschluss geltend, die Motion verstosse gegen den kantonalen Richtplan und sei damit rechtswidrig.

Gemäss Art. 9 Raumplanungsgesetz (RPG) sind Richtpläne behördenverbindlich. Der Richtplan zeigt im Hinblick auf die gewünschte räumliche Entwicklung die wesentlichen Ergebnisse der Planung. Da der Stand der Planungen naturgemäss verschieden weit fortgeschritten ist, werden diese gemäss Raumplanverordnung in die Kategorien (i) Festsetzungen, (ii) Zwischenergebnisse und (iii) Vororientierungen eingeteilt (vgl. Art. 5 Abs. 2 Raumplanverordnung RPV). Vororientierungen zeigen raumwirksame Vorhaben, die sich noch nicht in dem für die räumliche Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lassen, aber Auswirkungen auf die Entwicklung haben können. Die zugerischen Gemeinden sind gemäss kantonalen Richtplanung – wie vorstehend bereits dargelegt – gehalten, bei der generellen Revision ihrer Nutzungsplanung die Ausnutzungsziffern ihrer Bauzonen zu überprüfen. Der Richtplan zeigt mit Bezug auf das raumplanerische Ziel «Dichten der Siedlungen» die vom Kanton ausgeschiedenen Verdichtungsgebiete im Sinne einer Vororientierung gemäss Art. 5 Abs. 2 lit. c RPV. Die Gemeinden erhöhen im Zuge der anstehenden Revision gegebenenfalls die bestehenden Ausnutzungsziffern (Prüfungsauftrag). Gemäss Richtplantext § 5.2.3 ist dabei in den Gebieten für Verdichtung eine erhöhte Ausnutzung zulässig, wobei vor einer Umzonung mit Erhöhung der Ausnutzungsziffer für grössere Gebiete ein qualifiziertes städtebauliches Variantenstudium durchzuführen ist. Aus dem Richtplan ergibt sich somit, dass die ausgeschiedenen Verdichtungsgebiete primär auf die bestehenden Wohnzonen

sowie Wohn- und Arbeitszonen zugschnitten sind, bei welchen in den gemeindlichen Bauordnungen bereits Ausnützungsziffern festgesetzt sind. Weiter sind die für die kantonalen Verdichtungsgebiete im Richtplan angedachten Ausnützungsziffern für die gemeindliche Nutzungsplanung keineswegs verbindlich. Eine erhöhte Ausnützung ist lediglich zulässig, jedoch nicht zwingend vorzunehmen. Verbindliche Mindestdichten sieht der Zuger Richtplan explizit nicht vor. Die kantonale Richtplanung stellt lediglich in Aussicht, dass der Richtplan spätestens 2022 angepasst wird, sofern die Verdichtung nicht stattgefunden haben sollte (Richtplantext S 5.2.5). Darunter ist wohl zu verstehen, dass der Kanton nötigenfalls bei Säumnis der Gemeinden dem Ziel «Dichten der Siedlungen» mittels verbindlichen Vorgaben wie Handlungsaufträgen und/oder Festsetzungen im Sinne von Art. 5 Abs. 2 lit. a RPV Nachachtung verschaffen wird. Gemäss geltendem kantonalem Richtplan besteht kein die Gemeinde bindender Handlungsauftrag in dem Sinne, in den kantonalen Verdichtungsgebieten bereits bestimmte, von den bestehenden Bauvorschriften abweichende Grundmasse mit höherer Dichte festzulegen. Beschliesst die Gemeindeversammlung mithin in Ergänzung der Bauordnung die von der Motion geforderten Sonderbauvorschriften (Ausnützungsziffer von maximal 0.5; maximale Gebäudehöhe von 9 Meter) für die in Frage stehenden Parzellen des Zythus-Areals, so liegt keine Verletzung kantonalen Planungsrechts vor. Eine Verletzung der kantonalen Richtplanung wäre erst auszumachen, falls die Gemeinde den Verdichtungsauftrag generell missachten sollte. Es ist der Gemeinde im Rahmen ihrer Autonomie jedoch freigestellt, bestimmte Siedlungsgebiete nicht bzw. nicht gemäss den Richtwerten zu verdichten und die Verdichtung nach innen in anderer Weise zu bewerkstelligen. Es ist auch nicht vorstellbar, dass der Kanton eine mit Sonderbauvorschriften ergänzte Bauordnung der Gemeinde nicht genehmigen wird. Wie vorstehend dargelegt, wird der Kanton die Gemeindeautonomie respektieren müssen und der Gemeinde im Rahmen der anstehenden generellen Revision der Nutzungsplanung den ihr zustehenden Spielraum für die Erfüllung der raumplanerischen Ziele belassen.

Diese Schlussfolgerung wird vom Regierungsrat wie folgt im Schreiben vom 28. August 2018 bestätigt: *„Die Gemeinde Hünenberg muss im Rahmen ihrer anstehenden Ortsplanrevision die Grundnutzung anpassen. Diese ist dem Hünenberger Souverän zur Abstimmung vorzulegen. Weiter ist durch die Gemeinde ein Bebauungsplan zu erarbeiten, welche die detaillierten Vorgaben für die Bebauung macht. Auch dieser ist vom Volk gutzuheissen. Es liegt somit schlussendlich in der Hand der Gemeinde Hünenberg, welche Entwicklung sie auf dem Areal Zythus anstrebt und zulassen will. (...) Auf der Basis dieses Wettbewerbsprojekts wird die Gemeinde in der Folge den Bebauungsplan erstellen, der durch die Bevölkerung beschlossen werden muss“.*

15. Ob die Grundstücke GS 601, GS 213 und evtl. GS 2167 im Zuge der anstehenden Revision der Nutzungsplanung dereinst in Wohn- und Arbeitszonen mit Erhöhung der Ausnützungsziffer umgezont werden oder nicht, kann vorliegend offenbleiben. Das im kantonalen Richtplan erwähnte Ziel des Dichtens bestehender Siedlungen kann die Gemeinde Hünenberg so oder anders auf verschiedene Weise erfüllen. Die Bevölkerung wird bei der Revision der Nutzungsplanung jedenfalls einzubeziehen sein. Die Motionärinnen und Motionäre sind der Auffassung, dass sich künftige Bauten auf dem Zythus-Areal einwandfrei und massvoll in das bestehende Siedlungsbild einfügen müssen, weshalb Bauvorschriften mit den in der Motion geforderten Grundmasse bezüglich Ausnützung und Gebäudehöhe zu erlassen sind. Zudem ist nicht ersichtlich, weshalb im Zythus-Areal neue hohe Bauten entstehen sollen, da sich das Areal überhaupt nicht dafür eignet. Auch die Verfasser des Grundsatzpapiers „Hochhäuser im Kanton Zug“ (**Beilage 3**, S. 34) kamen zur klaren Schlussfolgerung, es seien „keine zusätzlichen hohen Gebäude möglich“. *«Im Siedlungsteppich gibt es keine sinnvollen Standorte, die eine bauliche Überhöhung verkraften. Die bestehenden, höheren Bauten bestätigen diese Feststellung.»* Die bereits bestehenden Zythus-Hochhäuser wurden im Grundsatzpapier schon als «Fremdkörper im Landschaftsbild» bezeichnet, welche nicht ins Siedlungsbild passen. Das Grundsatzpapier wurde von verschiedenen Architekten sowie einer Arbeitsgruppe, welcher auch Vertreter des Kantons angehörten (wie z.B. René Hutter), verfasst.

Eine Umzonung der Grundstücke GS 601 und GS 213 wird mit der Motion nicht verlangt. Vielmehr wird die Bauherrschaft eine Teilrevision des Zonenplans sowie ergänzende Bauvorschriften erlangen müssen, um das Bauvorhaben mit hohem Wohnanteil überhaupt realisieren zu können. Die Motion wird hier frühzeitig Klarheit bringen, ob das Stimmvolk ein solches Vorhaben begrüsst oder ablehnt.

16. Wie vorstehend erwähnt, sieht der kantonale Zuger Richtplan keine Mindestdichte vor und die zulässige Ausnützungsziffer «bis 2» ist als blosser Richtwert zu betrachten, so dass eine Ausnützungsziffer von 0.35 bis 2.0 im kantonalen Verdichtungsgebiet I erlaubt ist. Auch die Gemeinde Hünenberg hat keine generellen Mindestdichten für die in den kantonalen Verdichtungsgebieten gelegenen Grundstücke definiert. Sie legt vielmehr im Einzelfall mittels ergänzender Sonderbauvorschriften für bestimmte Gebiete wie beispielsweise die Kernzone Dorfstrasse mit einer Ausnützungsziffer von 0.6 fest (§ 19 Bauordnung Hünenberg). Gemäss Richtplantext S 5.2.2 prüfen die Gemeinden nunmehr bei der anstehenden generellen Revision der Nutzungsplanung die heutigen Ausnützungsziffern ihrer Bauzonen. Sie achten auf eine sinnvolle Abstufung der Dichten zwischen benachbarten Zonen. Gemäss Gesetzeskommentar ist ganz klar «weniger ist immer erlaubt, wenn nicht ein bestimmtes Mindestmass vorgeschrieben ist» (Kommentar

Professor Ruch, Raumplanung und Baurecht, Skript ETH Zürich, 2009, Nutzplanung, S.89). Ist kein bestimmtes Mindestmass bzw. bestimmte Mindestdichte vorgeschrieben, liegt bei Unterschreitung von in der Richtplanung empfohlenen Richtwerten keine Rechtsverletzung vor.

17. Der Beschwerdegegner anerkennt, dass weder auf Bundesebene, noch im kantonalen Richtplan oder im Planungs- und Baugesetz eine Mindestdichte für die kantonalen Verdichtungsgebiete festgelegt worden ist (**Beilage 2**, S. 7 Rz. 9). Er zieht jedoch den unzutreffenden Schluss, dass die Motion mit einer Ausnützungsziffer von 0.35 (richtigerweise 0.5) den kantonalen Richtplan verletzt. Aufgrund der konkreten Umstände wie insbesondere bestehende Siedlungsstruktur, Nähe zum Seeufer, bereits erfolgte Verdichtung durch die Zythus-Hochhäuser und Arealbauungen in der Umgebung ist mit einer Ausnützungsziffer von 0.5 die verträgliche Dichte für das in Frage stehende Zythus-Areal erfüllt. Der Gemeinde muss der ihr zustehende Ermessensspielraum belassen werden, und das Stimmvolk wird darüber zu befinden haben, wie der Dichtungsauftrag konkret umgesetzt werden soll. Dass bei einer Ausnützungsziffer unter 1.0 für das in Frage stehende Zythus-Areal «davon auszugehen ist, dass der Verdichtungsauftrag nicht mehr erfüllt ist», trifft jedenfalls nicht zu. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie selber Varianten mit einer Ausnützung von 0.9 vorsieht. Wie bereits ausgeführt, wird die Gemeinde Hünenberg im Zuge der Revision ihrer Nutzungsplanung zu prüfen haben, ob und wie eine Dichtung der bestehenden Siedlungen zu bewerkstelligen ist. Eine Rechtswidrigkeit der korrekt ausgelegten Motion mit einer Ausnützungsziffer von 0.5 und einer Gebäudehöhe von 9 Meter für das Zythus-Areal liegt nicht vor.
18. Weiter ist nicht ersichtlich, weshalb der Regierungsrat ergänzende Bestimmungen in der gemeindlichen Bauordnung, welche auf eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals abzielen, die Genehmigung versagen sollte. Die dem Zythus-Areal angrenzenden Parzellen liegen bereits mehrheitlich in der Zone W2b (SPAR-Überbauung). Im Rahmen der nächsten (generellen) Revision der Nutzungsplanung haben die Gemeinden ihre Siedlungsgebiete (Bauzonen) zu begrenzen und primär nach innen zu entwickeln. Die Umzonung einer Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen benötigt dabei gemäss kantonalem Richtplan einen umfassenden Bedarfsnachweis (Richtplantext S 1.1.5).

Ein solch umfassender Bedarfsnachweis ist auch erforderlich, wenn eine Zone OelB nicht mehr für ihren ursprünglichen vorgesehenen Nutzungszweck benötigt wird. Es muss umfassend dargelegt werden, dass der Bedarf an Flächen in der Zone OelB von der Gemeinde anderswo ausreichend abgedeckt wird. Für das Zythus-Areal fehlt dieser vorgeschriebene Bedarfsnachweis. Es erstaunt, dass der

Gemeinderat die Motion unter Hinweis auf den Verdichtungsauftrag gemäss kantonalem Richtplan für rechtlich unzulässig erachtet, ohne die weiteren Vorgaben der Richtplanung für die Realisierung des vom Kanton geplanten Bauvorhabens zu berücksichtigen. Dass eine Umzonung der Grundstücke GS 601 und GS 213 und/oder der Erlass ergänzender Sonderbauvorschriften in der Bauordnung für das Zythus-Areal zum vornherein vom Regierungsrat nicht genehmigt werden könnte, trifft nicht zu. Wie vorstehend ausgeführt sind Dichten mit einer Ausnutzungsziffer von 0.35 bis 2.0 im kantonalen Verdichtungsgebiet I erlaubt. Der Beschwerdegegner hält im Beschluss vom 14. Mai 2019 denn auch selber fest, dass die «verträgliche Dichte von den konkreten Umständen abhängt und nicht generell-abstrakt für alle Gebiete geregelt werden kann» (**Beilage 2**, S. 7, Rz 9). Ein allfälliger Nichtgenehmigungsbeschluss könnte sodann an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Von einer offensichtlichen Undurchführbarkeit der Motion wegen Rechtsverletzung auszugehen, ist unter diesen Voraussetzungen verfehlt. Im Falle einer Umzonung des Zythus-Areals auf der Basis einer Teilrevision der Nutzungsplanung in eine Wohn- und/oder Wohn- und Arbeitszone mit ergänzenden Bauvorschriften hinsichtlich Ausnutzung und Gebäudehöhe müsste auch auf eine sinnvolle Abstufung der Dichten zwischen benachbarten Zonen geachtet werden. Insofern stellt sich doch eher die Frage, ob das geplante Bauvorhaben, welches die Dichte der benachbarten Siedlungen weit übersteigt und mutmasslich auch dem Grundsatzpapier «Hochhäuser im Kanton Zug» widerspricht, überhaupt bewilligungsfähig wäre. Die Frage kann für das vorliegende Verfahren offenbleiben. Mit einer Ausnutzungsziffer von 0.5 kann auf dem Zythus-Areal eine kompakte, an die bestehende Siedlungsstruktur angepasste Überbauung mit Freiflächen für die Begegnung in der Nähe der Stadtbahnhaltestelle realisiert werden, welche die Bedürfnisse der Bevölkerung abdeckt. Wie bereits dargelegt, gibt es aufgrund der kantonalen Richtplanung keine Verpflichtung der Gemeinde, ein bestimmtes und eher kleinräumiges Gebiet zu verdichten, und schon gar nicht mit einer Ausnutzungsziffer von 1.0 bis 1.4. Eine Rechtswidrigkeit der Motion liegt nicht vor.

19. Gemäss Rechtsprechung ist eine Motion für gültig zu erklären und der Gemeindeversammlung vorzulegen, falls ihr ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt (BGE 111 Ia 305 f., GVP 2002, S.236, GVP 2003, S. 303 unten).

Nur schon die Länge des fast 10-seitigen Ungültigkeitsbeschlusses weist darauf hin, dass die vorliegende Motion nicht als «klarerweise» unzulässig erscheint. Dies bestätigt auch die Aktennotiz von Rechtsanwalt Villiger, welche alles andere als eine klare Schlussfolgerung mit Bezug auf die Rechtswidrigkeit der Motion gibt. Rechtsanwalt Villiger kommt zum folgenden Schluss (vgl. **Beilage 9**, S. 2): «*Aufgrund des aufgezeigten Spannungsverhältnisses zum kantonalen Richtplan und*

zu den Planungsgrundsätzen des Raumplanungsgesetzes ist zumindest mit einer deutlichen Tendenz von der Rechtswidrigkeit der Motion auszugehen. Als eindeutig rechtswidrig ist die Motion aufgrund der aufgezeigten Vorbehalte jedoch nicht zu bezeichnen. Eine Zurückweisung der Motion wäre aufgrund der verbleibenden Unklarheit daher mit einem nicht zu vernachlässigenden Prozessrisiko behaftet».

Auch Rechtsanwalt Hager hält in der Aktennotiz vom 1. Oktober 2018 fest, dass selbst ein Umzonungsentscheid der Gemeinde nicht widerrechtlich in dem Sinne sei, dass er gegen ein formelles Gesetz verstossen würde (**Beilage 8**, S. 4). Er zieht jedoch unter der unzutreffenden Vorgabe, die Motion verlange eine maximale Ausnützung von 0.35 den falschen Schluss, ein solcher Umzonungsentscheid wäre in krassem Widerspruch zur Richtplanung und daher widerrechtlich. Wie vorliegend dargelegt, fordert die Motion keine Umzonung des Zythus-Areals, und die Ausnützung beträgt bei korrekter Auslegung der Motion 0.5. Der Gemeinderat hat im September 2018 abgeklärt, «was der Richtplan in Verdichtungszone genau verlangt» (vgl. **Beilage 10**, S. 5), weil der Richtplan eben keine klaren und verbindlichen Vorgaben macht und den Gemeinden den Planungsspielraum belässt. Im Januar 2019 konnte der Gemeinderat den Motionärinnen und Motionären noch immer keine konkrete Ausnützungsziffer angeben, welche seiner Auffassung nach nicht rechtswidrig wäre und hielt dafür, dass «*es in erster Linie auf das konkrete Projekt ankomme*» (**Beilage 6**, S. 3). Bei dieser Sachlage ist die Rechtswidrigkeit der Motion mit einer falsch interpretierten Ausnützungsziffer von 0.35 keineswegs «klarerweise unzulässig», und die richtig verstandene Motion mit einer Ausnützungsziffer von 0.5 schon gar nicht. In Zweifelsfall muss gemäss Rechtsprechung zu Gunsten der Motionäre entschieden und die Motion der nächstmöglichen Gemeindeversammlung unterbreitet werden.

20. Die Beschwerdeführer weisen mit Bezug auf die Frage, ob eine Ausnützungsziffer, die deutlich unter 1.0 liegt, gegen den kantonalen Richtplan verstösst auf die in der Gemeinde Cham von der Jago AG realisierte Überbauung «Eichmatt» hin. Das Gebiet «Eichmatt» befindet sich wie das Zythus-Areal im kantonalen Verdichtungsgebiet I. Die Überbauung Eichmatt weist eine Ausnützungsziffer von 0.55 auf. Es käme niemanden in den Sinn zu behaupten, die vom Gemeinderat erteilte Baubewilligung sei rechtswidrig erfolgt. Es kann nicht sein, dass in Cham eine Ausnützung von 0,55 richtplankonform ist, und in Hünenberg eine Ausnützung von mindestens 1.0 zur Anwendung kommen muss, nachdem es sich um denselben kantonalen Richtplan und das gleiche Verdichtungsgebiet handelt. Zudem hat mit den bestehenden Zythus-Hochhäusern bereits eine massive Verdichtung stattgefunden, indem in der Zone W4 (mit einer Regelausnützungsziffer von 0.55) Hochbauten mit einer Ausnützung von zirka 1.1 gebaut worden sind.

Die Machbarkeitsstudie zeigt ebenfalls Varianten mit einer Ausnutzungsziffer von unter 1 (z.B. mit AZ 0.9; vgl. **Beilage 4**). Es ist nicht davon auszugehen, dass das Hochbauamt des Kantons Zug Studien für ein Bauvorhaben in Auftrag gibt, welches den kantonalen Richtplan verletzt. Folglich kann eine Ausnutzungsziffer unter 1 im kantonalen Verdichtungsgebiet I per se nicht rechtswidrig sein. Die Beschwerdeführer teilen die geäusserte Auffassung, dass es in erster Linie auf das konkrete Projekt ankomme und eine tiefe Ausnutzung somit auch möglich wäre. Verlangt das Stimmvolk gestützt auf die Motion eine massvolle Entwicklung des Zythus-Areals mit bestimmten Grundmassen, so kann darin keine Rechtsverletzung liegen.

Der Vergleich mit der Zentrumsüberbauung in Hünenberg Dorf (bzw. Maihölzli) mit einer Ausnutzungsziffer von knapp 1.0 ist unhaltbar (**Beilage 2**, S. 6). Das Maihölzli befindet sich im Zentrumsgebiet und wurde in die Kernzone 2 umgezogen, während das Zythus-Areal ein gewöhnliches Quartier darstellt. Das neue Dorfzentrum Maihölzli wurde von einem Grossteil der Bevölkerung (im Gegensatz zur Zythus-Areal Überbauung) gewünscht, um das Hünenberger Dorfzentrum aufzuwerten und mit neuen Geschäften attraktiver zu gestalten. Der Mehrwert für die Bevölkerung war bei diesem Vorhaben klar ausgewiesen. Das Maihölzli befindet sich in unmittelbarer Nähe einer Bushaltestelle, weshalb auch für dieses Gebiet – wie bei einer Stadtbahnhaltestelle – eine genügende Dichte zu gewährleisten war. Die in der Kernzone gelegene Zentrumsüberbauung wurde dennoch mit einer Ausnutzung von lediglich 0.98 realisiert. Mithin kann eine Überbauung des Zythus-Areals mit einer Ausnutzungsziffer unter 1.0 per se nicht rechtswidrig sein.

Mit einer Ausnutzungsziffer von 0.5 wird die Grundnutzung bei der Haltestelle der Stadtbahn «Zythus» sichergestellt, zumal diese Haltestelle bereits mit der aktuellen baulichen Situation (und insbesondere den zwei bereits bestehenden Zythus-Hochhäusern) funktioniert und sehr gut ausgelastet ist. Der Beschwerdegegner führt im Ungültigkeitsbeschluss denn auch mit keinem Wort aus (vgl. **Beilage 2**, S. 5 Rz 5), inwiefern die Grundnutzung bei der Haltestelle bei einer Ausnutzungsziffer von 0.35 oder 0.5 nicht gewährleistet wäre. Die Stadtbahnhaltestelle Zythus erfreut sich einer grossen Nachfrage und ist stark ausgelastet. Es besteht keine Veranlassung, mittels Erhöhung der Dichte für die umliegenden Parzellen eine grössere Nachfrage für die bereits ausgelastete Haltestelle zu erzeugen. Zumindest aus verkehrstechnischer Sicht sollte im Gegenteil mangels öV-Kapazität genau bei dieser Haltestelle keine zusätzliche Verdichtung des Zythus-Areals angestrebt werden.

Selbst wenn man die Motion wie vom Beschwerdegegner fälschlicherweise mit einem «ursprünglichen» Inhalt mit einer Ausnutzungsziffer von 0.35 auslegen wollte, so wäre die Motion nicht rechtswidrig. Wie vorstehend dargelegt, macht

der Zuger Richtplan für die Gemeinden mit dem Fehlen einer Mindestdichte keine klaren und verbindlichen Vorgaben. Der Gemeinde wird für das Dichten der Siedlungen vielmehr von der kantonalen Richtplanung ein grosser Ermessensspielraum belassen, welcher für bestimmte Gebiete selbst eine tiefere Ausnützung von 0.35 zulässt.

21. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Durchführung und Umsetzung der Motion möglich ist und weder bundesrechtliche, kantonale noch gemeindliche Gesetze verletzt. Die Motion verlangt die Festsetzung bestimmter Grundmasse für die derzeit noch in der Zone OeIB gelegenen Grundstücke des Zythus-Areals, wobei die Motionärinnen und Motionäre eine maximale Ausnützungsziffer von 0.5 sowie eine maximale Gebäudehöhe von 9 Meter als sinnvoll und angemessen erachten, um eine gute Einordnung künftiger Bauten in die bestehende Siedlungsstruktur zu gewährleisten.

Abschliessend stelle ich aus den vorgenannten Gründen fest, dass die von den Beschwerdeführern als Erstunterzeichner eingereichte Motion vom Gemeinderat zu Unrecht für ungültig erklärt worden ist, weshalb der angefochtene Beschluss aufzuheben ist. Entsprechend ersuche ich Sie höflich um die Gutheissung der eingangs gestellten Anträge, und behalte mir für den Fortgang des Verfahrens weitere Ausführungen tatsächlicher und rechtlicher Natur sowie die Nennung weiterer Beweismittel ausdrücklich vor.

Freundliche Grüsse



RA Beat Furrer

Im Doppel

Kopie: Beschwerdeführer
Beilagen: gemäss Beilagenverzeichnis

Beilagenverzeichnis

- Kopie Vollmacht vom 27. Mai 2019	Beilage 1
- Beschluss Nr. 2019-97 des Beschwerdegegners vom 14. Mai 2019	Beilage 2
- Grundsatzpapier Hochhäuser, Kanton Zug, März 2002	Beilage 3
- Kopie Machbarkeitsstudie Christ & Gantenbein	Beilage 4
- vollständiger Motionstext	Beilage 5
- Aktennotiz Besprechung vom 22. Januar 2019 (ergänzte und korrigierte Fassung)	Beilage 6
- Aktennotiz Besprechung vom 16. Oktober 2018	Beilage 7
- Memorandum von RA Rainer Hager	Beilage 8
- Aktennotiz von RA Daniel Villiger	Beilage 9
- Aktennotiz Besprechung vom 5. September 2018	Beilage 10
- Publikation Kantonalen Richtplan der KPK, März 2016	Beilage 11
- Aktennotiz Besprechung vom 18. März 2019, samt Korrekturschreiben (E-Mail) der IGZA vom 13. April 2019	Beilage 12
- Schreiben des Regierungsrates vom 28. August 2018	Beilage 13

Beweismittel

- Beilagen 2 - 13
- Beizug Vorakten
- weitere Beweismittel ausdrücklich vorbehalten

von Amtes wegen