Kanton Zug

# Kommentar zum Planungs- und Baugesetz (PBG) samt Verordnung (V PBG)

# Kommentar zum Planungs- und Baugesetz (PBG) samt Verordnung (V PBG)

**Inhalt**


| | | |
|---|---|---|
| 2.1 | Zweck und Zuständigkeiten | 4 |
| 2.1.1 | § 1 Zweck | 4 |
| 2.1.2 | § 2 Zuständigkeiten – Kantonsrat | 4 |
| 2.1.3 | § 3 Zuständigkeiten – Regierungsrat | 4 |
| 2.1.4 | § 4 Zuständigkeiten – Private Beratungsstellen | 5 |
| 2.1.5 | § 5 Zuständigkeiten – Baudirektion | 5 |
| 2.1.6 | § 6 Zuständigkeiten – Direktion des Innern | 7 |
| 2.1.7 | § 7 Zuständigkeiten – Gemeinden | 7 |

## 2.1 Zweck und Zuständigkeiten

### 2.1.1 § 1 Zweck

**[1] Dieses Gesetz bildet die rechtliche Grundlage für die räumliche Entwicklung des Kantons Zug. Es dient der Umsetzung der raumbezogenen Grundsätze und legt den Rahmen für die gemeindlichen Bauvorschriften fest.**

### 2.1.2 § 2 Zuständigkeiten – Kantonsrat

**[1] Der Kantonsrat beschliesst den kantonalen Richtplan.**

### 2.1.3 § 3 Zuständigkeiten – Regierungsrat

**[1] Der Regierungsrat beschliesst**
**a) Änderungen des kantonalen Richtplanes ohne wesentliche räumliche Auswirkungen;**
**b) ...**
**c) die Trägerschaften von Agglomerationsprogrammen;**
**d) ...**
**e) Enteignungen, Landumlegungen und Grenzbereinigungen für kantonale Zwecke.**
**[2] Er regelt auf dem Verordnungsweg**
**a) die baurechtlichen Begriffe samt den notwendigen Masszahlen;**
**a1) die Einzelheiten zur Vornahme einer Nutzungsübertragung;**
**a2) die weitgehende Harmonisierung des zugerischen Baurechts;**
**b) die Einzelheiten des Baubewilligungs- und Einspracheverfahrens, auch mit den elektronisch eingerichteten Abläufen;**
**c) die Koordinationsstelle für kantonale Entscheide im Planungs- und Baubewilligungsverfahren;**
**d) die besonderen Anforderungen an die Energieeffizienz von Bauten und Anlagen von Bebauungsplänen;**
**e) das übrige Ausführungsrecht zu diesem Gesetz.**
**[3] Der Regierungsrat genehmigt die gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und Sondernutzungspläne, sofern er in der gleichen Sache über Beschwerden entscheiden muss.**

**Materialien**
Absatz 1 lit. c, 2 lit. a, d und 3 (geändert: 1. Januar 2019)
Absatz 2 lit. a1 und a2 (neu: 1. Januar 2019)
Absatz 1 lit. b und d (aufgehoben: 31. Dezember 2018)

Mit den vorliegenden Änderungen soll der Regierungsrat von Routinegeschäften grösstmöglichst entlastet und die Verfahrensökonomie soll gestärkt werden.

Die Änderungen in § 3 hängen mit den Änderungen in § 5. Gemäss der Änderung soll neu die Baudirektion für den Erlass der kantonalen Nutzungs- und Sondernutzungspläne sowie für die Sicherung von kantonalen Planungen zuständig sein. Ebenso genehmigt neu die Baudirektion auch die gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und Sondernutzungspläne. Die Baudirektion beschliesst gemäss § 7 Abs. 1 lit. c Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.1) bereits heute erstinstanzlich über kantonale Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenpläne, Gewässerlinienpläne sowie Genehmigung von gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungsplänen sowie Gewässerlinienplänen (§ 3 Abs. 1 Bst. b und § 3 Abs. 3 PBG [BGS 721.11]; § 14 GewG [BGS 731.1]); diese Delegation entfällt, wenn im kantonalen Verfahren eine Einsprache durch Sachentscheid zu beurteilen ist oder im gemeindlichen Verfahren eine Einwendung nicht hat gütlich beigelegt werden können, oder wenn die Baudirektion erwägt, eine Genehmigung zu verweigern, sie nur teilweise auszusprechen oder mit Auflagen und Bedingungen zu versehen. Diese frühere weitgehende Delegation wird mit der nun vorgenommenen Änderung des PBG marginal ausgeweitet. Sofern gegen gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- und Sondernutzungspläne ein Rechtsmittel ergriffen wird, muss der Regierungsrat in der gleichen Sache über eine Beschwerde entscheiden. In diesen Fällen werden auch in Zukunft die gemeindlichen Bauvorschriften, Nutzungs- und

Sondernutzungspläne vom Regierungsrat zu genehmigen sein und er wird gleichzeitig über die Beschwerden entscheiden. Diese Regelung ist Ausfluss des Koordinationsprinzips.

Neu ist die Regelung in § 3 Abs. 2 lit. a1 bezüglich der Nutzungsübertragung. Damit Übertragungen des Nutzungsmasses möglich sind, genügt die Regelung in lit. a von Abs. 2 nicht mehr, wonach der Regierungsrat in der Verordnung die baurechtlichen Begriffe regeln kann. Nach der geltenden Rechtsprechung ist dafür eine Regelung im Gesetz notwendig bzw. der Regierungsrat muss dazu im Gesetz ermächtigt werden, dass er die Nutzungsübertragung in der Verordnung zum PBG regeln kann, welche heute in § 40 der Verordnung zum PBG definiert ist.

Mit der PBG-Revision ging auch eine Revision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz einher. Dabei wurde die Interkantonale Vereinbarung über die Vereinheitlichung der baurechtlichen Begriffe ins kantonale Recht überführt. Bei den Gemeinden ist nicht zuletzt der Wunsch aufgekommen, auch innerkantonal eine Vereinheitlichung des Baurechts (IVHB) anzustreben, die kommunalen Bauordnungen zu entschlacken und damit die kantonale Verordnung zu stärken. Der Regierungsrat hat deshalb die Kompetenz erhalten, zusätzlich zur Definition der baurechtlichen Begriffe auch gewisse Masszahlen vorschreiben zu können. Gleichzeitig hat er eine weitgehende Harmonisierung des zugerischen Baurechts – selbstverständlich in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden – angestrebt. Neben der interkantonalen Harmonisierung via IVHB wird auch eine innerkantonale Vereinheitlichung gesucht. Viele Begriffe und Massvorschriften lauten in den gemeindlichen Bauordnungen gleich oder zumindest ähnlich (Einordnung, Terrainveränderungen, Stützmauern etc.). Diese Vorschriften wurden neu in der Verordnung auf Wunsch der Gemeinden zugunsten der Rechtsanwendenden einheitlich geregelt. Damit können die gemeindlichen Bauordnungen massiv entschlackt werden. Selbstverständlich ist den Gemeinden die Möglichkeit geboten worden, bei Bedarf in bestimmten Bereichen, namentlich zur Berücksichtigung ihrer topographisch unterschiedlichen Verhältnisse von der kantonalen Regelung abweichende Vorschriften erlassen zu können.

Des Weiteren wird aufgrund der IVHB definierten anrechenbaren Grundstücksfläche auch die Ermittlung der Baumasse ändern. Je nach Wahl der Ermittlung der Baumasse hat der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, die Umrechnung des bisherigen Nutzungsmasses in das neue Nutzungsmass festzulegen. Eine entsprechende Kompetenzdelegation für diese technische Fragestellung hat der Regierungsrat in § 3 Abs. 2 aufgenommen.

**V PBG** §5 Abs. 1[1], § 40[2]

### 2.1.4 § 4 Zuständigkeiten – Private Beratungsstellen

**[1] Der Regierungsrat kann private Beratungsstellen im Rahmen einer Leistungsvereinbarung damit betrauen, besonders Interessierte oder Betroffene bei der Erfüllung des Planungs- und Baugesetzes zu unterstützen.**

### 2.1.5 § 5 Zuständigkeiten – Baudirektion

**[1] Die Baudirektion ist Aufsichtsbehörde für die Umsetzung des Zweitwohnungsgesetzes und fördert und überwacht den Vollzug des Planungs- und Baugesetzes.**
**[2] Die Baudirektion**
**a) führt den kantonalen Richtplannach;**
**b) beschliesst kantonale Nutzungs- und Sondernutzungspläne;**
**b1) beschliesst die Sicherung kantonaler Planungen;**
**c) genehmigt die gemeindlichen Richtpläne, Bauvorschriften, Zonen- und Sondernutzungspläne unter Vorbehalt von § 3 Abs. 3 dieses Gesetzes;**
**d) trifft für den Kanton die weiteren Entscheide, sofern dieses Gesetz oder die**

[1] Siehe Seite **??**
[2] Siehe Seite **??**

**Spezialgesetzgebung keine andere zuständige Behörde bezeichnet.**

**Materialien**
Absatz 1 und 2 (geändert: 1. Januar 2019)

Mit den vorliegenden Änderungen soll der Regierungsrat von Routinegeschäften grösstmöglichst entlastet und die Verfahrensökonomie soll gestärkt werden.

Die Änderungen in § 3 hängen mit den Änderungen in § 5. Die Baudirektion ist neu für den Erlass der kantonalen Nutzungs- und Sondernutzungspläne sowie für die Sicherung von kantonalen Planungen zuständig. Ebenso genehmigt die Baudirektion auch die gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und Sondernutzungspläne. Die Baudirektion beschloss gemäss § 7 Abs. 1 lit. c Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.1) bereits früher erstinstanzlich über kantonale Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenpläne, Gewässerlinienpläne sowie Genehmigung von gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungsplänen sowie Gewässerlinienplänen (§ 3 Abs. 1 Bst. b und § 3 Abs. 3 PBG [BGS 721.11]; § 14 GewG [BGS 731.1]); diese Delegation entfällt, wenn im kantonalen Verfahren eine Einsprache durch Sachentscheid zu beurteilen ist oder im gemeindlichen Verfahren eine Einwendung nicht hat gütlich beigelegt werden können, oder wenn die Baudirektion erwägt, eine Genehmigung zu verweigern, sie nur teilweise auszusprechen oder mit Auflagen und Bedingungen zu versehen. Diese frühere weitgehende Delegation wird mit der vorliegend begehrten Änderung des PBG marginal ausgeweitet. Sofern gegen gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- und Sondernutzungspläne ein Rechtsmittel ergriffen wird, muss der Regierungsrat in der gleichen Sache über eine Beschwerde entscheiden. In diesen Fällen werden die gemeindlichen Bauvorschriften, Nutzungs- und Sondernutzungspläne vom Regierungsrat zu genehmigen sein und er wird gleichzeitig über die Beschwerden entscheiden. Diese Regelung ist Ausfluss des Koordinationsprinzips.

Neu ist die Regelung in § 3 Abs. 2 lit. a1 bezüglich der Nutzungsübertragung. Damit Übertragungen des Nutzungsmasses möglich sind, genügt die Regelung in lit. a von Abs. 2 nicht mehr, wonach der Regierungsrat in der Verordnung die baurechtlichen Begriffe regeln kann. Nach der geltenden Rechtsprechung ist dafür eine Regelung im Gesetz notwendig bzw. der Regierungsrat muss dazu im Gesetz ermächtigt werden, dass er die Nutzungsübertragung in der Verordnung zum PBG regeln kann, welche früher in § 40 der Verordnung zum PBG definiert war.

Mit der PBG-Revision ging auch eine Revision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz einher. Dabei wurde die Interkantonale Vereinbarung über die Vereinheitlichung der baurechtlichen Begriffe ins kantonale Recht überführt und gleichzeitig wurde auch innerkantonal eine Vereinheitlichung des Baurechts (IVHB) angestrebt. Der Regierungsrat hat deshalb die Kompetenz erhalten, zusätzlich zur Definition der baurechtlichen Begriffe auch gewisse Masszahlen vorschreiben zu können. Gleichzeitig soll er eine weitgehende Harmonisierung des zugerischen Baurechts – selbstverständlich in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden – anstreben. Neben der interkantonalen Harmonisierung via IVHB wird auch eine innerkantonale Vereinheitlichung gesucht. Viele Begriffe und Massvorschriften lauten in den gemeindlichen Bauordnungen gleich oder zumindest ähnlich (Terrainveränderungen, Stützmauern etc.). Diese Vorschriften wurden in der Verordnung auf Wunsch der Gemeinden zugunsten der Rechtsanwendenden einheitlich geregelt. Damit können die gemeindlichen Bauordnungen massiv entschlackt werden. Selbstverständlich soll den Gemeinden die Möglichkeit geboten werden, bei Bedarf in bestimmten Bereichen, namentlich zur Berücksichtigung ihrer topographisch unterschiedlichen Verhältnisse von der kantonalen Regelung abweichende Vorschriften erlassen zu können.

Der Regierungsrat wollte mit einer Anpassung von § 5 Abs. 1 Leistungen der Baudirektion in Bezug auf die unentgeltliche Rechtsberatung von Privaten abschaffen und damit die Baudirektion entlasten. Die Baudirektion erteilte bisher baurechtliche Auskünfte an Behörden und Private. Der Rechtsdienst war dadurch erheblich belastet, was nicht zuletzt auch zu einer verzögerten Behandlung von Verwaltungsbeschwerden führte. Im Sinne einer Sparmassnahme sollte die Baudirektion von diesem

Beratungsauftrag gegenüber Privaten entlastet werden. Durch diese Entlastung von baurechtlichen Beratungen sollte sich der Rechtsdienst der Baudirektion wieder auf seinen Kernauftrag konzentrieren können. Die baurechtliche Beratung hätten Private inskünftig auf dem Markt einkaufen müssen. Die Beratung der Gemeinden wird weiterhin wahrgenommen. Die Kommission stellte sich die Frage, ob mit der geplanten Anpassung von § 5 Abs. 1 nicht zu grosse Nachteile verbunden wären. Die Kommission vertrat die Meinung, dass die Gefahr bestehe, dass diese geplante Änderung zu Mehrkosten bei den Gemeinden aufgrund vermehrter Anfragen von Privaten bei den Gemeinden führen könne. Zudem war die Kommission der Meinung, dass die gute Zusammenarbeit von Privaten und Behörden den Kanton Zug auszeichne und dass dies ein Standortvorteil sei. Dieser solle für die verhältnismässig geringe Einsparung oder allenfalls Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden nicht aufgegeben werden.

Absatz 1 (geändert: 1. Juli 2019)

Jeder Kanton muss gemäss § 15 ZWG eine Behörde bezeichnen, die den Vollzug beaufsichtigt. Diese Bestimmung kann mit einer Anpassung von § 5 PBG umgesetzt werden. Danach wurde die Baudirektion auch als Aufsichtsbehörde für den Vollzug des ZWG bezeichnet, da sie bereits für die Überwachung beim Vollzug des PBG zuständig ist (§ 5 Abs. 1 PBG).

**V PBG** § 40[3]

### 2.1.6 § 6 Zuständigkeiten – Direktion des Innern

**[1] Die Direktion des Innern ist allein zuständig für im Wald gelegene forstliche Bauten und Anlagen und nichtforstliche Kleinbauten und -anlagen. Zudem erfüllt sie in diesem Umfang im Wald die baupolizeilichen Aufgaben; davon ausgenommen ist der forstliche Wasserbau.**
**[2] Die Zustimmung der Direktion des Innern ist erforderlich für**
**a) Ausnahmebewilligungen zur Unterschreitung des Waldabstandes;**
**b) den forstlichen Wasserbau.**

### 2.1.7 § 7 Zuständigkeiten – Gemeinden

**[1] Die Einwohnergemeinden erlassen ihre Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne durch allgemeinverbindliche Beschlüsse.**
**[2] Der Gemeinderat beschliesst**
**a) gemeindliche Richtpläne;**
**b) gemeindliche Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenpläne;**
**c) einfache Bebauungspläne und kleine Änderungen von Bauvorschriften, Zonen- und ordentlichen Bebauungsplänen im Verfahren gemäss § 40;**
**d) unwesentliche Änderungen des Zonenplanes wie Berichtigungen oder Korrekturen aufgrund eines Versehens oder von planerisch unzweckmässig verlaufenden Zonengrenzen. Die öffentliche Auflage kann unterbleiben, die Betroffenen sind jedoch anzuhören;**
**e) die Sicherung gemeindlicher Planungen;**
**f) Enteignungen, Landumlegungen und Grenzbereinigungen für gemeindliche Zwecke.**
**[3] Der Gemeinderat trifft grundsätzlich die planungs- und baurechtlichen Entscheide für die Gemeinde und erfüllt alle baupolizeilichen Aufgaben im Gemeindegebiet, sofern dieses Gesetz oder weitere Erlasse nicht ausdrücklich eine andere Regelung vorsehen.**
**[4] Der Gemeinderat kann seine Befugnisse als Baubewilligungs- und Baupolizeibehörde teilweise an eine untere gemeindliche Behörde delegieren.**

**Materialien**
Absatz 2 und 3 (geändert: 1. Januar 2019)

Die Änderungen in § 7 Abs. 2 lit. c hängen zum einen mit der Einführung des einfachen Bebauungsplans

[3] Siehe Seite **??**

(§ 32$^{bis}$ PBG) zusammen und anderseits soll das Verfahren für kleine Änderungen von Bauvorschriften, Zonen- und ordentlichen Bebauungsplänen vereinfacht werden, in dem für solche Änderungen neu allein der Gemeinderat zuständig ist.

Der Gemeinderat hat alle baupolizeilichen Aufgaben wahrzunehmen, sofern nicht ausdrücklich im PBG oder in einem anderen Gesetz eine andere Regelung vorgesehen ist. Diese Präzisierung ist notwendig, da nach der bisherigen Regelung nicht klar war, ob der Gemeinderat alle baupolizeilichen Aufgaben wahrnehmen musste. Das gemeindliche Bauamt ist im Lead. Es ist Ansprechpartner der Bauherrschaften und organisiert die Abnahme. Es bietet eine Vertretung der kantonalen Fachstellen zur Abnahme auf, wenn ihm die Fachkenntnis zur Kontrolle der kantonalen Auflagen fehlen sollte.

An sich wollte der Regierungsrat die Bestimmungen über die kommunalen Richtpläne im PBG streichen, weil der kantonale Richtplan derart detailliert ist. Dadurch waren Änderungen der §§ 5, 7 15, 37 und 43 vorgesehen. Diverse Vernehmlassungsteilnehmende haben sich dagegen zur Wehr gesetzt und verlangten, dass den Gemeinden weiterhin die Möglichkeit verbleiben solle, Richtpläne zu erlassen und diese durch den Kanton genehmigen zu lassen. Der Regierungsrat hat dieser Kritik Rechnung getragen. Im Unterschied zu früher sind die Gemeinden aber nicht mehr verpflichtet, einen Richtplan zu erlassen. Es ist ihnen anheimgestellt. Wenn sie sich aber dafür entscheiden, bedarf der Richtplan – dies auch auf Wunsch der Vernehmlassenden – der kantonalen Genehmigung. Entsprechende Änderungen sind in den Bestimmungen §§ 37 und 43 vorgenommen worden.

An der Zuständigkeit betreffend Baupolizei im Wald gemäss § 6 änderte sich nichts. Baupolizeibehörde im Wald bleibt die Direktion des Innern. Dies entspricht auch dem allgemeinen Grundsatz, dass die Baubewilligungsbehörde immer auch Baupolizeibehörde ist.

## Stichwortverzeichnis

Aufsichtsbehouml;rde, 5

kantonaler Richtplan, 4
Kantonsrat, 4

private Beratungsstelle, 5

Regierungsrat, 4, 5

Zustauml;ndigkeit Baudirektion, 5
Zustauml;ndigkeit Direktion des Innern, 7
Zustauml;ndigkeit Einwohnergemeinde, 7
Zustauml;ndigkeit Regierungsrat, 4