



## **Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom ... (Ergebnis der 1. Lesung des Regierungsrats vom 31. Mai 2016)

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die letzte umfassende Revision des Zuger Planungs- und Baurechts erfolgte 1998. Seit dem 1. Januar 2000 ist das geltende Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) in Kraft. Seither wurden punktuell kleinere Anpassungen beim PBG vorgenommen. Die von Volk und Ständen am 3. März 2013 angenommene Änderung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) erfordert Anpassungen beim PBG. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht aber auch aufgrund von parlamentarischen Vorstössen. Zudem werden mit der Anpassung des PBG auch Anliegen aus der Praxis und Rechtsprechung umgesetzt. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene PBG-Änderung besteht aus zwei Teilen, die unabhängig voneinander vorgenommen werden können. Beim vorliegenden Teil 2 der PBG-Änderungen geht es um Anpassungen, mit denen parlamentarische Vorstösse sowie Anliegen aus der Praxis umgesetzt werden. Im ersten Teil der PBG-Änderungen werden die erforderlichen Anpassungen an das Raumplanungs- und Zweitwohnungsrecht vorgenommen.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	IN KÜRZE	Seite	2
2.	GRÜNDE FÜR DIE ZWEITEILUNG	Seite	2
3.	WESENTLICHE ÄNDERUNGEN	Seite	3
3.1	Zuständigkeiten und Fristen	Seite	3
3.2	Kantonale und gemeindliche Nutzungszonen	Seite	3
3.3	Arealbebauungen	Seite	4
3.4	Bebauungspläne	Seite	4
3.5	Gebührenregelung bei Einspracheentscheiden	Seite	5
4.	ÄNDERUNGEN DES PBG IM DETAIL	Seite	5
5.	PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE	Seite	15
6.	VERNEHMLASSUNG	Seite	17
7.	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGS- AUFTRÄGEN	Seite	18
7.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton	Seite	18
7.2	Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden	Seite	18
7.3	Anpassungen von Leistungsaufträgen	Seite	18
8.	ZEITPLAN	Seite	18
9.	ANTRAG	Seite	18

## 1. IN KÜRZE

### **Planungs- und Baugesetz auf aktuellen Stand bringen**

**Mit der vorgesehenen Teilrevision wird das Planungs- und Baugesetz von 1998 wieder auf einen aktuellen Stand gebracht. Mit dieser Gesetzesänderung werden aber auch parlamentarische Vorstösse sowie Anliegen aus der Praxis und Rechtsprechung umgesetzt. Neu ist zudem die Schaffung von kantonalen Nutzungszonen für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen.**

### **Straffung von Verfahren**

Mit klaren Zuständigkeitsvorschriften und einheitlichen Fristen sollen die Baubewilligungs- und Planungsverfahren weiter gestrafft und beschleunigt werden. Die kantonalen Nutzungszonen sollen insofern ergänzt werden, dass auch die Ausscheidung von Zonen für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen möglich sein wird.

### **Entwicklungszone und Bebauungspläne**

Mit der «Entwicklungszone» wird den Gemeinden eine neue Zone zur Verfügung gestellt, welche eine qualitätsvolle Überbauung mit hoher Dichte in den im kantonalen Richtplan als Verdichtungsgebiete bezeichneten Orten ermöglichen soll. Bei Arealbebauungen ist eine Änderung angezeigt. Oft scheitern konzeptionelle Änderungen an der fehlenden Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer der Arealfläche. Dieser Problematik soll Abhilfe geschaffen werden, in dem neu anstelle der Arealbebauung das Planungsinstrument des einfachen Bebauungsplans eingeführt werden soll. Diese Lösung hat den Vorteil, dass der einfache Bebauungsplan vom Gemeinderat beschlossen werden kann und keine Zustimmung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer mehr erforderlich ist. Neben dem einfachen Bebauungsplan gibt es den ordentlichen Bebauungsplan, der mit dem bisherigen Bebauungsplan vergleichbar ist.

### **Umsetzung parlamentarischer Vorstösse**

Bei den gemeindlichen Zonen werden die notwendigen Anpassungen vorgenommen, damit die Gemeinden Vorschriften für den preisgünstigen Wohnungsbau erlassen können. Damit wird einem parlamentarischen Vorstoss entsprochen. Aufgrund eines weiteren parlamentarischen Vorstosses wird im PBG neu auch eine gesetzliche Grundlage geschaffen, damit die Gemeinden bei unbegründeten Einsprachen eine Gebühr erheben und Parteientschädigungen zusprechen können, wie dies in den Beschwerdeverfahren beim Regierungsrat und beim Verwaltungsgericht schon heute der Fall ist.

## 2. GRÜNDE FÜR DIE ZWEITEILUNG

Der Regierungsrat hat sich dafür entschieden, diese beiden Revisionen dem Kantonsrat in zwei eigenständigen Teilen zu unterbreiten. Die Gründe für diese Zweiteilung sind Folgende:

- Die Umsetzung des Bundesrechts ins kantonale Recht lässt wenig Spielraum für kantonale Sonderlösungen. Sie ist deshalb von der weiteren Revision des kantonalen materiellen Planungs- und Baurechts zu trennen.
- Die Umsetzung des Bundesrechts ins kantonale Recht ist an Fristen gebunden. Werden diese Fristen nicht eingehalten, drohen dem Kanton im Bundesrecht bereits vorgegebene Massnahmen. Dieser Umstand lässt es nicht zu, dass die allein zur Umsetzung des Bundesrechts vorgesehene Teilrevision des PBG mit einer weiteren Teilrevision des PBG verquickt

wird und damit allenfalls deren Inkrafttreten verzögert werden kann. Die Zweiteilung der Gesetzesänderung hat den Vorteil, dass der erste Teil der PBG-Änderung mit den Anpassungen an das geänderte RPG zeitlich unabhängig vom zweiten Teil der PBG-Änderung vorgenommen werden kann. Da für die Anpassung des PBG an das geänderte RPG eine Übergangsfrist von fünf Jahren gilt (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG), ist es für den Kanton wichtig, dass der erste Teil der PBG-Änderung möglichst bald vorgenommen werden kann.

- Teil 2 der PBG-Änderung ist demgegenüber an keine Frist gebunden und es ist davon auszugehen, dass dieser Teil der Änderung bei der Beratung mehr Zeit erfordert als Teil 1, weil viele Neuerungen vorgesehen sind, die zu Diskussionen führen werden. Aus den genannten Gründen ist daher die PBG-Änderung in zwei Teilen vorzunehmen.

Beide Teile der PBG-Revision (Teil 1 und Teil 2) werden zwar in separaten Vorlagen, jedoch zeitgleich dem Kantonsrat unterbreitet.

### **3. WESENTLICHE ÄNDERUNGEN**

#### **3.1 Zuständigkeiten und Fristen**

Die Zuständigkeiten des Regierungsrats und der Baudirektion sind heute an verschiedenen Orten im PBG geregelt und die Regelungen erscheinen zum Teil auch widersprüchlich. Dazu kommt, dass der Regierungsrat einzelne Kompetenzen in der Delegationsverordnung (§ 7; BGS 153.3) bereits an die Baudirektion delegiert hat. Dies führte in der Vergangenheit immer wieder zu Unsicherheiten und Fragen, wer nun zuständig ist. Mit der vorgeschlagenen PBG-Änderung können die Zuständigkeiten nun geklärt werden. Die Kompetenzen der Baudirektion sollen dabei gestärkt und der Regierungsrat gleichzeitig entlastet werden. So soll die Baudirektion in Zukunft für alle Routinegeschäfte wie die Genehmigung von gemeindlichen Bauvorschriften, Sondernutzungsplänen usw. zuständig sein. Weiterhin zuständig ist der Regierungsrat für die Behandlung von Beschwerden gegen gemeindliche Entscheide in Bau- und Planungssachen, für den Erlass der Verordnung zum PBG usw. Neu wird im PBG auch eine Bestimmung aufgenommen, in welcher die wesentlichen gesetzlichen Fristen und die Ordnungsstrafen für das Baubewilligungs- und die Planungsverfahren in einer Bestimmung geregelt werden. Die Fristen sind heute verzettelt an verschiedenen Orten im PBG geregelt.

#### **3.2 Kantonale und gemeindliche Nutzungszonen**

Um die Situation im Asyl- und Flüchtlingsbereich zu entschärfen, will der Kanton die Kompetenz erhalten, für die Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten dieser Personen kantonale Nutzungszonen ausscheiden zu können. Die Ausscheidung solcher Zonen wird nur für Standorte möglich sein, welche der Kantonsrat vorab im kantonalen Richtplan festgesetzt hat. Insofern ist der Einbezug der Gemeinden sowie der Politik gewährleistet.

Die Kantonsrätinnen Cornelia Stocker und Alice Landtwing haben am 16. April 2013 eine Motion für eine Änderung von § 19 des PBG eingereicht (Vorlage Nr. 2245.1 – 14320). Danach sollen Wohnzonen nicht nur für Wohnzwecke, sondern auch für die Betreuung von Kindern bis 15 Jahren bestimmt sein. Der Kantonsrat hat die Motion am 30. Januar 2014 erheblich erklärt. Schliesslich verlangte Kantonsrat André Wicki in einer Motion vom 20. September 2012 (Vorlage Nr. 2184.1 – 14162) eine Ergänzung des PBG, damit die Gemeinden Zonen für den preisgünstigen Wohnungsbau ausscheiden können. Diese Motion wurde ebenfalls am 30. Januar 2014 vom Kantonsrat erheblich erklärt. Mit der vorgeschlagenen PBG-Änderung werden diese

Motionsbegehren umgesetzt. Der Regierungsrat schlägt zudem vor, dass die gemeindlichen Zonen im PBG um eine neue Zone, die Entwicklungszone, ergänzt werden sollen. Mit der neuen Entwicklungszone erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, dass sie in den Verdichtungsgebieten gemäss kantonalem Richtplan eine neue Bauzone ausscheiden können, die eine qualitativ hochstehende bauliche Verdichtung ermöglichen soll. Damit die Überbauung den hohen Qualitätsanforderungen entspricht, wird vorgeschrieben, dass ein Planerwettbewerb mit mindestens fünf Planerteams durchgeführt werden muss. Die eingereichten Projekte sind von einer Fachjury zu begutachten und diese wählt auch das Siegerprojekt aus. Das Siegerprojekt bildet dann die Grundlage für das Bauprojekt bzw. die Baubewilligung, es kann aber auch als Grundlage für einen Bebauungsplan dienen.

### **3.3 Arealbebauungen**

Die Arealbebauungen sind ein geeignetes Instrument, um auf einer grünen Wiese eine qualitativ hochstehende Überbauung zu realisieren. Soll eine Arealbebauung geändert werden, so hat sich in der Praxis gezeigt, dass eine solche Änderung mitunter ein schwieriges Unterfangen sein kann. Dies, weil es immer Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gibt, die mit einer Änderung der Arealbebauung nicht einverstanden sind. Letzteres kommt leider immer mehr vor, konzeptionelle Änderungen einer Arealbebauung scheitern häufig daran, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer sich nicht einigen können. Die Änderungen von Arealbebauungen sind mittlerweile zu einem Problem geworden, das gelöst werden muss. Durch die Knappheit von unüberbauten Bauzonen akzentuiert sich das Problem noch zunehmend, weil es immer weniger Arealbebauungen auf der grünen Wiese gibt und vermehrt Arealbebauungen geändert werden müssen. Zur Lösung dieses Problems schlägt der Regierungsrat vor, dass die Arealbebauungen aufgehoben und durch ein neues Planungsinstrument, den einfachen Bebauungsplan ersetzt werden sollen.

### **3.4 Bebauungspläne**

Die PBG-Änderung geht davon aus, dass es in Zukunft zwei Arten von Bebauungsplänen geben wird, nämlich den einfachen Bebauungsplan und den ordentlichen Bebauungsplan.

Der einfache Bebauungsplan ist als Ersatz für die Arealbebauungen vorgesehen. Konkret sieht die Lösung so aus, dass die bestehenden Arealbebauungen weiterhin bestehen bleiben, aber im Falle einer Änderung sind sie in einen einfachen Bebauungsplan zu überführen. Der einfache Bebauungsplan hat den Vorteil, dass dieser vom Gemeinderat beschlossen werden kann, ohne dass eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer der Arealfläche notwendig ist. Eine Vorprüfung und Genehmigung des einfachen Bebauungsplans ist nicht erforderlich, da die zulässigen Abweichungen von der Einzelbauweise bei einem einfachen Bebauungsplan im Gesetz definiert werden. Nur mit der Aufzählung der zulässigen Abweichungen von der Einzelbauweise im PBG ist es möglich, dass auf die vom Bundesrecht (Art. 26 Abs. 1 RPG) vorgeschriebene Genehmigung des einfachen Bebauungsplans als Sondernutzungsplan durch eine kantonale Behörde verzichtet werden kann (vgl. Bundesgericht 1C\_518/2010 vom 22. März 2011). Die im PBG aufgeführten Abweichungen lehnen sich an die bei Arealbebauungen schon heute geltenden Regelungen an. Der Rahmen der zulässigen Abweichungen von der Einzelbauweise wird damit im Gesetz klar vorgegeben. Letzteres ist entscheidend, damit die neue Regelung mit dem einfachen Bebauungsplan mit dem Bundesrecht vereinbar ist.

Als weiteren Bebauungsplan gibt es den ordentlichen Bebauungsplan, welcher dem heutigen Bebauungsplan entspricht. An den Vorschriften für den Erlass und die Genehmigung des ordentlichen Bebauungsplans wird nichts ändert. Da nach der geltenden Rechtsprechung ein Bebauungsplan nur in einem beschränkten Rahmen von den Vorschriften der Einzelbauweise abweichen darf, wird im geänderten PBG präzisiert, dass auch grössere Abweichungen von der Einzelbauweise möglich sind, sofern ein Bebauungsplan den erhöhten Anforderungen gemäss § 32 PBG entspricht. Das Problem bei der heutigen Regelung ist, dass nicht klar ist, in welchem Ausmass im Rahmen eines Bebauungsplans von den Zonenvorschriften abgewichen werden darf. In der Praxis stellen sich etwa folgende Fragen: Kann in einer gemischten Wohn- und Arbeitszone WA5 ein Hochhaus mit 15 oder mehr Geschossen erstellt werden? Eine andere Frage ist, um wieviel bei einem Bebauungsplan die Ausnützungsziffer erhöht werden darf, ohne dass der Zonencharakter verloren geht. Selbstverständlich muss ein Bebauungsplan immer den erhöhten Anforderungen gemäss § 32 PBG entsprechen. Damit die erforderliche Rechtssicherheit bei Bebauungsplänen geschaffen werden kann, ist die vorgeschlagene Regelung notwendig, damit in einem Bebauungsplan auch grössere Abweichungen von der Einzelbauweise zulässig sind. Das Mass der zulässigen Abweichungen soll davon abhängen, welche Vorteile bzw. Vorzüge ein Bebauungsplan aufweist. Dabei sind wesentliche Vorzüge im Sinne von § 32 PBG besonders gute architektonische Gestaltung, der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume, aber auch gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild. Es können aber auch weitere Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit sein, namentlich öffentliche Fuss- und Fahrwegrechte oder die Festlegung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnungsbau, das heisst sämtliche Begehren, welche mit öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen bzw. im Bebauungsplan mit Sonderbauvorschriften eingefordert werden können. Der Begriff «grössere Abweichungen» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der eine gewisse Flexibilität erlaubt, ohne dass im Gesetz oder im Bericht bei der Geschoszahl oder bei der Ausnützung eine maximale Limite angegeben wird, die nicht überschritten werden darf. Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs wird durch die Rechtsprechung erfolgen. In der Stadt Zug sind ein Hochhausreglement sowie Hochhauszonen geplant. Diese Bestrebungen sind zu begrüßen, da damit bezüglich der Hochhäuser mehr Rechtssicherheit geschaffen wird.

### **3.5 Gebührenregelung bei Einspracheentscheiden**

Kantonsrat Thomas Villiger gelangte am 31. Januar 2013 mit einer Motion für eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes an den Kantonsrat (Vorlage Nr. 2220.1 – 14250). Der Motionär verlangt in seiner Eingabe die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit auch bei Einsprachen im Baubewilligungsverfahren Kosten erhoben und eine Parteientschädigung zugesprochen werden können. Diese Motion wurde vom Kantonsrat am 30. Januar 2014 erheblich erklärt. Der Regierungsrat nimmt das Anliegen in der vorgeschlagenen PBG-Revision auf.

## **4. ÄNDERUNGEN DES PBG IM DETAIL**

*§ 3 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 (geändert) / Zuständigkeiten – Regierungsrat*

*§ 5 Abs. 2 / Zuständigkeiten – Baudirektion*

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, Zuständigkeiten – Baudirektion, zusammen. Gemäss der vorgeschlagenen 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 bereits heute 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 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 Ausnützungsübertragung. Damit Ausnützungsübertragungen 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 Ausnützungsübertragung in der Verordnung zum PBG regeln kann. Die Ausnützungsübertragung ist heute in § 19 der Verordnung zum PBG definiert. Eine Änderung dieser Bestimmung ist nicht vorgesehen.

#### *§ 7 Abs. 2 und Abs. 3 (geändert)*

##### *Zuständigkeiten – Gemeinden*

Mit den Änderungen in § 7 Abs. 2 werden formelle Anpassungen vorgenommen, die auf Diskussionen mit den Gemeinden zurückzuführen sind. Die Aufhebung von § 7 Abs. 2 lit. a PBG steht in Zusammenhang mit der Aufhebung des Instruments der kommunalen Richtpläne (§§ 15 und 37 PBG). Die Gemeinden sollen nicht mehr verpflichtet werden, kommunale Richtpläne erlassen zu müssen. Da der kantonale Richtplan derart detailliert ist und im Massstab von 1:25'000 vom Kantonsrat beschlossen wird, haben die gemeindlichen Richtpläne an Bedeutung verloren. Hinzu kommt, dass es andere Instrumente als den kommunalen Richtplan gibt, wie eine Gemeinde die Zielsetzungen für eine Ortsplanungsrevision definieren kann. Sie kann mit Leitbildern in Bezug auf die Siedlungsentwicklung oder in Bezug auf den Verkehr sowie mit Raumordnungskonzepten usw. Grundlagen schaffen, welche schliesslich in die Ortsplanungsrevision einfließen können. Diese Materialien des Gemeinderats und seiner Kommissionen dienen dazu, der Gemeinde als Entscheidbehörde eine stimmige Ortsplanungsrevision zu unterbreiten. Selbstverständlich bleiben die bisherigen kommunalen Richtpläne solange bestehen, bis sie der zuständige Gemeinderat aufhebt oder durch neue ersetzt. Die Änderungen in § 7 Abs. 2 lit. c hängen zum einen mit der Einführung des einfachen Bebauungsplans (§ 32<sup>bis</sup> PBG) zusammen und andererseits 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.

In Abs. 3 wird präzisiert, dass der Gemeinderat alle baupolizeilichen Aufgaben wahrzunehmen hat, sofern nicht ausdrücklich im PBG oder in einem anderen Gesetz eine andere Regelung vorgesehen ist. Diese Präzisierung ist notwendig, da nach der heutigen Regelung nicht klar war, ob der Gemeinderat alle baupolizeilichen Aufgaben wahrnehmen muss.

§ 9 Abs. 1 lit. c (neu)

*Kantonale Nutzungspläne (Zonen)*

Die Situation im Asyl- und Flüchtlingswesen ist seit 2015 in einer besonderen Lage. Rund 40 000 Asylgesuche wurden letztes Jahr gestellt. Die Prognosen des Bundes gingen im Vorfeld noch von 29 000 Gesuchen aus. Die Kantone sind gefordert, für die Asylsuchenden und Flüchtlinge genügend und geeignete Unterkünfte bereit zu stellen. Im Jahr 2015 wurden dem Kanton Zug 406 Personen zugewiesen und 182 Personen konnten ausgeschafft werden. Der Nettoverbleib betrug 224 Personen. Der Kanton Zug muss also für die Asylsuchenden und Flüchtlinge genügend Kapazitäten schaffen, um die gesamten zugewiesenen Personen unterzubringen, da die Asylentscheide und die Ausschaffungen Zeit in Anspruch nehmen. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist angespannt. Die Opposition sowohl gegen permanente als auch gegen vorübergehende provisorische Unterkünfte für Asylsuchende und Flüchtlinge nimmt zu. Hinzu kommt, dass der Kanton mittelfristig provisorische Unterkünfte, namentlich das ehemalige Altersheim Waldheim sowie das Areal des ehemaligen Kantonsspitals in Zug wird ersetzen müssen. Ausserdem sprechen Kostengründe für grössere Unterbringungszentren, welche für mindestens rund 200 Personen Platz bieten. Da sich die Situation in den nächsten Jahren wohl kaum ändern wird, drängt sich folgendes Vorgehen auf:

Der Kantonsrat setzt im kantonalen Richtplan mindestens drei Standorte (Ost, Mitte, West) für Asylunterkünfte fest. Fussend auf dieser Entscheid des Kantonsrats soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, kantonale Nutzungszonen für Unterkünfte von Asylsuchenden und Flüchtlinge grundeigentümerverbindlich auszuscheiden. Diese kantonalen Nutzungszonen liegen im Siedlungsgebiet und sind den Bauzonen zugewiesen. Mit der Zonenausscheidung erlässt die Baudirektion auch die entsprechenden Bauvorschriften. Dabei orientiert sie sich an den Vorschriften der Nachbarzonen. Der Einbezug der Gemeinden sowie der Bevölkerung ist sowohl bei der Festsetzung der Standorte im Richtplan als auch bei der Ausscheidung der kantonalen Nutzungszonen durch die Baudirektion gewährleistet. Weil die kantonalen Nutzungszonen den Bauzonen zugewiesen sind, ist weiterhin der Gemeinderat für die Erteilung der Baubewilligung zuständig. Schliesslich wird der Kanton innerhalb dieser Nutzungszonen kantonale Zentren für die Unterbringung von Asylsuchenden und Flüchtlingen realisieren und kostengünstig betreiben können.

§ 10 Abs. 2 (aufgehoben)

*Kantonale Bauvorschriften – Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen*

Paragraph 10 Abs. 2 kann gestrichen werden, weil er überflüssig geworden ist. Diese Regelung ist bereits im Art. 24d RPG verankert. Der Gesetzgeber des Kantons Zug hütet sich davor, im kantonalen Recht bundesrechtliche Bestimmungen zu wiederholen. Zudem regelt das Bundesrecht diesen Bereich abschliessend, weshalb es keinen Raum für kantonales Anschlussrecht gibt. Im Gegenteil. Diese kantonale Bestimmung könnte allenfalls zu Missverständnissen führen. Man könnte sich fragen, ob die bundesrechtlichen oder die kantonalen Vorschriften in diesem Bereich vorgehen. Aus diesem Grund muss sie aufgehoben werden.

§ 10b (neu)

*Hochhäuser*

Bisher gab es keine Regelungen für Hochhäuser im PBG, sondern nur im kantonalen Richtplan. Da der kantonale Richtplan nur behörden- und nicht grundeigentümerverbindlich ist, sind aus Gründen der Rechtssicherheit die rechtlichen Rahmenbedingungen für Hochhäuser im PBG festzulegen. In Abs. 1 wird zunächst bestimmt, dass als Hochhaus ein Gebäude mit einer Höhe von über 30 Metern gilt. Soll der Bau von Hochhäusern möglich sein, so müssen die ge-

meindlichen Bauvorschriften oder der Zonenplan dies ausdrücklich vorsehen und für ein Hochhaus ist überdies ein Bebauungsplan erforderlich. Ein Hochhaus muss aufgrund der Bebauungsplanpflicht bereits hohen Anforderungen genügen. Ein Bebauungsplan muss in erster Linie schon einmal die Voraussetzungen von § 32 PBG erfüllen. Die Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume müssen architektonisch und die Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild städtebaulich besonders gut sein. Zusätzlich müssen Hochhäuser die Anforderungen von § 10b Abs. 3 erfüllen. Danach wird gefordert, dass ein Hochhaus in Bezug auf Städtebau und Architektur, auf die Anbindung an die Verkehrsinfrastruktur, auf die Nutzungen und die Ökologie sowie auf attraktive Freiraumgestaltung erhöhten Anforderungen standhalten muss. Ob sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind, wird vorab in der kantonalen Vorprüfung beurteilt. Bei Nichterfüllung der Anforderungen verfasst die Baudirektion die entsprechenden Vorbehalte. Anschliessend geht der Bebauungsplan in die öffentliche Auflage. Während der Auflagefrist kann Einwendung gegen den Bebauungsplan erhoben werden. Schliesslich entscheidet die Gemeinde (Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung, in der Stadt Zug der Grosse Gemeinderat) darüber, ob der Bebauungsplan die Voraussetzungen von § 32 sowie von § 10b PBG erfüllt. Wird in der nachfolgenden öffentlichen Auflage des Bebauungsplans Beschwerde erhoben, entscheidet der Regierungsrat gleichzeitig und zusammen mit allfälligen Beschwerden über die Genehmigung des Bebauungsplans.

Von der Bebauungsplanpflicht ausgenommen sind die Entwicklungszonen, da diese Gebiete für eine Verdichtung und damit für den Bau von Hochhäusern prädestiniert sind. Die Anforderungen an Hochhäuser werden in Abs. 3 näher umschrieben. Architektonisch ist die Planung eines Hochhauses eine grosse Herausforderung. Auch deshalb wird in § 10b Abs. 3 zusätzlich gefordert, dass ein Hochhaus in Bezug auf Städtebau und Architektur erhöhten Anforderungen standhalten muss. Daneben muss ein Hochhaus noch weiteren Anforderungen entsprechen, wie sie in Abs. 3 umschrieben sind.

Sobald die neue Bestimmung über Hochhäuser in Kraft ist, muss selbstverständlich das Kapitel S 3.1.1 und S 3.1.2 im kantonalen Richtplan an die neue Gesetzesbestimmung angepasst werden.

#### *§ 12 Abs. 1 (geändert)*

##### *Kantonale Bauvorschriften – Waldabstand – Bewilligungsverfahren für Bauten und Anlagen im Wald*

Der Kantonsrat hat den Waldabstand schon vor Jahren auf 12 Meter festgelegt. An diesem Waldabstand will die vorliegende Revision für oberirdische Bauten und Anlagen auch nichts ändern. Es gibt ausserdem keine bundesrechtlichen Vorgaben, welche den Kantonen einen konkreten Mindestwaldabstand vorschreiben. Die Revision will lediglich Bauherrschaften beim Waldabstand mehr Flexibilität zugestehen und den aktuell generell geltenden minimalen Waldabstand von 12 Metern differenziert betrachten. In Abwägung der Interessen des Waldes und jenen der Anstösserinnen und Anstösser soll der minimale Abstand für unter dem Boden errichtete Bauten und Anlagen, namentlich Unterniveaubauten, sowie für Tiefbauten auf 10 Meter reduziert werden können. Der Abstand für über dem Boden errichtete Bauten und Anlagen soll bei 12 Metern belassen werden.

#### *§ 15 (aufgehoben)*

##### *Gemeindlicher Richtplan*

Der kantonale Richtplan enthält bereits detaillierte Regelungen. Aus diesem Grund ist es nicht mehr notwendig, den Gemeinden vorzuschreiben, dass sie einen gemeindlichen Richtplan erlassen müssen. Die Gemeinden sollen im Entscheid frei sein, wie sie die räumliche Entwick-

lung der Gemeinde darstellen wollen. Sie können sich für ein räumliches Konzept, für Leitbilder oder für eine Strategie der räumlichen Entwicklung entscheiden. Für den Erlass dieser Planungsgrundlagen ist der Gemeinderat zuständig. Er besorgt die Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht durch Gesetz oder Gemeindebeschluss einem anderen Organ zugewiesen sind. Er übt ausserdem auch die Aufsicht für die gesamte Gemeindeverwaltung aus (§ 84 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 4. September 1980; BGS 171.1). Entschliesst sich ein Gemeinderat dazu, solche Planungsgrundlagen zu erlassen, sollen diese nicht mehr wie bis anhin vom Kanton vorgeprüft und genehmigt werden. Da der kantonale Richtplan die wichtigsten Grundsätze der räumlichen Entwicklung detailliert bereits vorgibt, kann von einer Vorprüfung und Genehmigung der gemeindlichen Planungsgrundlagen durch den Kanton abgesehen werden, zumal sie für den Kanton gar nicht verbindlich sind. Aus den genannten Gründen kann § 15 PBG daher gestrichen werden. Durch diese Streichung wird die Pflicht der Gemeinden, eine Ortsplanung als Gesamtes zu planen, keineswegs beeinträchtigt. Insbesondere die Erschliessungspflicht der Gemeinden ergibt sich bereits aus dem Raumplanungsrecht. Die Erschliessungspflicht der Gemeinden fusst keineswegs in den bisherigen kommunalen Richtplänen. Sie sind ohnehin nur behörden- und nicht grundeigentümergebunden. Wie bereits dargelegt entfalten erlassene kommunale Richtpläne ihre behördenverbindliche Wirkung solange, bis sie vom Gemeinderat vollumfänglich aufgehoben werden.

*§ 16 (aufgehoben) / Gemeindlicher Zonenplan*

*§ 18 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert) und Abs. 3 (neu) / Gemeindlicher Zonenplan*

Diese beiden Bestimmungen werden neu in einer Bestimmung zusammengefasst. In Abs. 2 wird eine Ergänzung vorgenommen, dass die Gemeinden neu Entwicklungszonen ausscheiden können.

*§ 19 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu) und Abs. 3 (neu)*

*Wohnzonen*

In Abs. 1 wird die vom Kantonsrat erheblich erklärte Motion von Cornelia Stocker und Alice Landtwing umgesetzt, dass Kindertagesstätten, Kindergärten und ähnliche Nutzungen dem Wohnen gleichgestellt sind. In der vorgeschlagenen Formulierung werden die Begriffe Kindertagesstätte, Kindergarten usw. nicht namentlich erwähnt. Der Grund dafür ist, dass mit der offenen Formulierung die notwendige Flexibilität gegeben ist, dass eventuell auch noch andere Nutzungen wie eine Kleinschule für Primarschüler oder andere mit der Wohnnutzung eng verbundene Nutzungen noch als Wohnnutzung gelten können. Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird dem Anliegen der Motionärinnen Rechnung getragen. Mit dieser Änderung wird sichergestellt, dass Mindestwohnanteilsvorschriften – wie sie einzelne Gemeinden für die Wohnzonen kennen – nicht zum Stolperstein für Kindertagesstätten, Kindergärten usw. in den Wohnzonen werden. Die Motionärinnen haben in ihrem Vorstoss eine Altersbegrenzung für Kinder bis 15 Jahre vorgeschlagen. Der Regierungsrat lehnt es ab, eine Altersbegrenzung für Kinder in das Gesetz aufzunehmen, weil eine solche Regelung zu starr wäre und wenig Flexibilität zulassen würde. Dazu kommt, dass eine Alterslimite für Kinder bis 15 Jahre in diesem Fall wohl eher zu hoch wäre. Die vorgeschlagene Regelung ist vor allem für kleinere Kinder gedacht, damit diese in ihrem Wohnquartier eine Kindertagesstätte, einen Kindergarten oder eventuell noch eine Primarschule besuchen können.

In Abs. 3 wird die gesetzliche Grundlage im PBG geschaffen, dass die Gemeinden bei Neuzonungen, Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen mit erhöhter Ausnützung Mindestflächen für den preisgünstigen Wohnungsbau vorschreiben können. Damit wird das Motionsbegehren von André Wicki umgesetzt, allerdings nicht in dem vom Motionär gewünschten Umfang. Der Motionär verlangt in seinem Vorstoss, dass die Gemeinden die Möglichkeit

erhalten sollten, dass sie selbständige oder überlagernde Zonen für preisgünstigen Wohnraum ausscheiden können. Dieser Vorschlag geht dem Regierungsrat zu weit, weil er massiv in die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eingreifen würde, wenn auf einem Baugrundstück nur noch preisgünstige Wohnungen erstellt werden könnten. Eigenständige Zonen für preisgünstigen Wohnraum könnten zudem dazu führen, dass sich die Eigentümerinnen und Eigentümer weigern, solche Zonen überhaupt zu überbauen. Damit wäre niemandem gedient. Der Vorschlag des Regierungsrats geht demgegenüber vom Grundsatz aus, dass es für eine Eigentümerschaft zumutbar ist, dass sie in einem gewissen Ausmass preisgünstigen Wohnraum erstellt, wenn ein Grundstück neu eingezont oder umgezont wird oder ein Grundstück durch eine Aufzoning oder einen Bebauungsplan mehr Ausnützung erhält.

### § 22a (neu)

#### *Entwicklungszonen*

Mit den Entwicklungszonen erhalten die Gemeinden eine neue Zone für qualitativ hochstehende bauliche Verdichtungen in den im kantonalen Richtplan ausgewiesenen Verdichtungsgebieten. Damit die Bauten in der Entwicklungszone den hohen qualitativen Anforderungen entsprechen, muss ein Wettbewerbsverfahren mit mindestens fünf Planerteams durchgeführt werden. Die eingereichten Vorschläge werden dann von einer Fachjury beurteilt. Das von der Fachjury ausgewählte Wettbewerbsprojekt gibt die zulässigen Dimensionen der Bauten und Anlagen auf dem Areal vor und es dient als Grundlage für eine Baubewilligung. Das Siegerprojekt kann aber auch als Grundlage für einen Bebauungsplan verwendet werden. Damit Änderungen bei Bauten und Anlagen in Entwicklungszonen möglich sind, wird dafür in Abs. 5 eine Regelung geschaffen. Bei den Änderungen wird zwischen den kleinen und den grösseren Änderungen unterschieden. Als kleine Änderungen gelten solche, bei denen das Grundkonzept der Überbauung in den wesentlichen Zügen beibehalten wird. Solche Änderungen kann der Gemeinderat mit Zustimmung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer bewilligen. Für grössere Änderungen, bei denen das Grundkonzept der Überbauung geändert werden soll, muss ein Bebauungsplan erlassen werden.

Mit den Entwicklungszonen sollen die Gemeinden eine Zone für qualitativ hochstehende bauliche Verdichtungen in den im kantonalen Richtplan ausgewiesenen Verdichtungsgebieten erhalten. Mit dieser Zone wird Neuland beschritten. Einfach gesagt, kann man Folgendes festhalten: Anstelle einer der Ortsplanungsrevision nachgelagerten Bebauungsplanung sollen im Rahmen der Ortsplanungsrevision in der Bauordnung bereits die Eckwerte einer künftigen Bebauung (Nutzungsarten, maximal zulässige Mantellinie und Baumasse, Abstände gegen aussen) festgelegt werden. Mit diesen Vorgaben kann anschliessend das Wettbewerbsverfahren mit mindestens fünf Planerteams gestartet werden. Das Siegerprojekt dient als Grundlage für die Erteilung der Baubewilligung der einzelnen Objekte. Die Grösse der Entwicklungszonen wird sich aus dem Zonenplan ergeben. Die Abgrenzung muss raumplanerisch begründet sein. Auch hier kann der Vergleich mit dem Perimeter eines Bebauungsplans gezogen werden. Dessen Abgrenzung muss ebenfalls raumplanerischen Aspekten genügen. Mindestens fünf Planerteams gewährleisten einen echten Wettbewerb. Diese Vorgabe orientiert sich auch an den Vorgaben des ordentlichen Bebauungsplans gemäss § 32<sup>ter</sup> PBG. Danach können ordentliche Bebauungspläne beschlossen werden, wenn sie u.a. das Ergebnis eines Planerwettbewerbs mit mindestens fünf Architektenteams sind (§ 32<sup>ter</sup> Abs. 1 lit. b PBG). Diese Vorgabe soll vor allem dazu dienen, dass die architektonische Gestaltung der Bauten und Anlagen sowie der Freiräume sowie die städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild besonders gut ist und dass die Qualität gegenüber bisherigen Planungen gesteigert werden kann. Beliebiger Mainstream ist nicht gefragt. Architektonische und städtebauliche Qualität soll bei

Überbauungen sowohl in Entwicklungszonen (§ 22a PBG) als auch innerhalb ordentlicher Bebauungspläne (§ 32<sup>ter</sup> PBG) im Zentrum stehen. Gemäss § 22a Abs. 2 PBG wird die Gemeinde angewiesen, in ihrer Bauordnung die Rahmenbedingungen in Bezug auf Nutzungsarten, maximal zulässige Mantellinie und Baumasse, Abstände gegen aussen festzulegen. Diese Vorgaben werden bei der Beurteilung der Siegerprojekte und der sich darauf stützenden Baugesuche innerhalb der Entwicklungszonen massgebend sein.

#### *§ 23 (aufgehoben)*

##### *Reserve-Bauzonen*

Diese Bestimmung kann gestrichen werden, da es in Zukunft keine Reserve-Bauzonen mehr gibt. Neueinzonungen im grossen Stil wird es nicht mehr geben. Hinzu kommt, dass die Gemeinden mit den betroffenen Grundeigentümerschaften vorab vertraglich sicherstellen werden, dass sie ihr neu eingezontes Bauland zeitgerecht überbauen werden.

#### *§ 29 (aufgehoben)*

##### *Arealbebauungen*

Aus den bereits genannten Gründen werden die Arealbebauungen abgeschafft und durch den einfachen Bebauungsplan ersetzt. Diese Bestimmung kann daher gestrichen werden. Bestehende Arealbebauungen fallen unter die Bestandesgarantie und für diese gilt die Übergangsbestimmung gemäss dem neuen § 71a PBG.

#### *§ 30 (aufgehoben)*

##### *Regionalpläne*

Seit der Einführung der Regionalpläne wurde nur ein Regionalplan erlassen, nämlich der Regierungsratsbeschluss über die Planung und den Bau der Einkaufszentren vom 26. Februar 1974 (GS 20, 73 ff.). Verschiedene grenzüberschreitende Planungen der Gemeinden, so etwa im Gebiet Sihlbrugg auf dem Gemeindegebiet von Neuheim und Baar sowie im Unterfeld auf dem Gemeindegebiet von Baar und Zug, kommen ohne dieses Planungsinstrument aus. Dazu kommt, dass der Aufwand für einen Regionalplan erheblich ist und er verkompliziert das System von Richtplan und Nutzungsplan. Diese Bestimmung ist überflüssig und sie kann damit gestrichen werden.

#### *§ 32<sup>bis</sup> (neu)*

##### *Einfache Bebauungspläne*

Die einfachen Bebauungspläne sind als Ersatz für die Arealbebauungen gedacht. Die vorgesehenen Regelungen lehnen sich an jene für Arealbebauungen an. Da die Abweichungen von der Einzelbauweise bereits im Gesetz definiert sind, müssen einfache Bebauungspläne von der Baudirektion nicht vorgeprüft werden und es ist auch keine kantonale Genehmigung erforderlich. Die einfachen Bebauungspläne werden vom Gemeinderat beschlossen, eine Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer der Arealfläche ist nicht erforderlich. Die Initiative für den Erlass eines einfachen Bebauungsplans kann vom Gemeinderat ausgehen oder von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern, sofern diese mindestens über die Hälfte der Bebauungsplanfläche verfügen können.

#### *§ 32<sup>ter</sup> (neu)*

##### *Ordentliche Bebauungspläne*

Damit die Bebauungspläne den erhöhten Anforderungen in Bezug auf Städtebau und Architektur entsprechen, wird neu vorgeschrieben, dass ein Planerwettbewerb mit mindestens fünf Architektenteams durchgeführt werden muss. In Abs. 2 wird präzisiert, dass bei einem ordentli-

chen Bebauungsplan auch grössere Abweichungen von der Einzelbauweise möglich sind, sofern der Bebauungsplan den erhöhten Anforderungen entspricht.

Der Begriff «grössere Abweichungen» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der bewusst so im Gesetzestext verwendet wird, damit bei den zulässigen Abweichungen eine gewisse Flexibilität besteht und nicht die Einhaltung des Zonencharakters zum Stolperstein für einen Bebauungsplan wird. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass das Mass der zulässigen Abweichungen von der Einzelbauweise von den Vorteilen abhängt, welche ein Bebauungsplan aufweist. Ein weiteres Kriterium für das Mass der zulässigen Abweichungen ist die Zonierung des Gebiets, wo ein Bebauungsplan erlassen wird. So sind in einem Gebiet mit hoher Dichte grössere Abweichungen zulässig als in einem Gebiet mit geringerer Dichte. Oder anders ausgedrückt: In einer Wohnzone 1 können auch mit einem Bebauungsplan keine Hochhäuser erstellt werden. Dagegen ist in einer Wohnzone 4 der Bau eines Hochhauses mit 15 oder mehr Geschossen durchaus möglich, sofern der entsprechende Bebauungsplan die im Gesetz verlangten Vorzüge aufweist. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in Ziffer 2.4 verwiesen.

*§ 32c Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (aufgehoben) und Abs. 3 (geändert)*

*Mitbenutzung durch Private*

In dieser Bestimmung wird eine Präzisierung dahingehend vorgenommen, dass eine Duldungsverpflichtung für die Mitbenutzung einer Erschliessungsanlage durch Dritte genügt und der Gemeinderat nicht zusätzlich noch die erforderlichen Rechte enteignen muss. Aus diesem Grund wird der Begriff «Ausbau» in der geänderten Bestimmung von Abs. 1 weggelassen. Nachdem das Verwaltungsgericht entschieden hat, dass die rechtskräftig verfügte Mitbenutzung im Sinn von § 32c PBG als genügende rechtliche Sicherstellung der Erschliessung eines Grundstücks gilt, ist die Ergänzung durch das Enteignungsrecht nicht mehr notwendig.

Mit der Präzisierung in Abs. 3 wird sichergestellt, dass die Kosten im Verfahren vor der Schätzkommission die belasteten oder die berechtigten Eigentümerinnen und Eigentümer übernehmen müssen und nicht die Gemeinden, welche die Duldungsverpflichtung verfügt haben.

*§ 34 Abs. 3 (geändert)*

*Baulinienraum*

In dieser Bestimmung wird lediglich eine Präzisierung vorgenommen.

*§ 37 (aufgehoben)*

*Erlass von gemeindlichen Richtplänen*

Diese Bestimmung kann gestrichen werden, nachdem die Gemeinden keine gemeindlichen Richtpläne mehr erlassen müssen.

*§ 38 Abs. 1 (geändert) und Abs. 3 (geändert) / Erlass von kantonalen Zonen- und Sondernutzungsplänen*

*§ 38a Abs. 1 (geändert) / Erlass von Planungszonen*

*§ 39 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (geändert) / Erlass von gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und ordentlichen Bebauungsplänen*

*§ 39a (neu) / Erlass von gemeindlichen Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenplänen sowie von einfachen Bebauungsplänen*

*§ 41 Abs. 1 (geändert) / Publikation von Beschlüssen über gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne; Beschwerdemöglichkeit*

*§ 42 Abs. 1 (geändert) , Abs. 2 (geändert) und Abs. 3 (geändert) / Genehmigung von gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und ordentlichen Bebauungsplänen sowie Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenplänen*

Diese Anpassungen hängen damit zusammen, dass neu alle Fristen für die Planungsverfahren in einer Bestimmung geregelt werden.

*§ 43 (aufgehoben)*

*Genehmigung gemeindlicher Richtpläne*

Diese Bestimmung ist überflüssig, nachdem es keine gemeindlichen Richtpläne mehr gibt.

*§ 44 Abs. 4 (neu)*

*Bewilligungspflicht*

Gemäss § 44 Abs. 1 PBG i.V.m. § 4 Abs. 2 V PBG bedarf es grundsätzlich auch für Fahrnisbauten und provisorische Bauten einer Baubewilligung, worunter insbesondere Bauinstallationen, Baracken etc. subsumiert werden. Gemäss gängiger Praxis im Kanton Zug bedürfen solche Bauinstallationen jedoch keiner Baubewilligung, sofern sie innert dreimonatiger Frist wieder abgebaut bzw. entfernt werden. In der Praxis hat sich ergeben, dass drei Monate für die meisten Strassensanierungen kaum je genügt haben und regelmässig eine Sanierungsfrist von ca. vier bis sechs Monate notwendig war. Die Baudirektion hat sich deshalb dafür entschieden, dass ab Oktober 2015 die Praxis dahingehend geändert wird, dass für temporäre Bauten und Anlagen nur dann eine Bewilligung erforderlich ist, wenn sie länger als sechs Monate stehen bleiben. Bauinstallationen innerhalb der Bauzone stellen in diesem Zusammenhang ein weniger gravierendes Problem dar, weil es dafür lediglich die Zustimmung der Eigentümerschaft und eventuell der Strasseneigentümerschaft braucht, wenn der Strassenraum beansprucht oder die Verkehrssicherheit tangiert wird. Problematisch sind die langandauernden Bauinstallationen ausserhalb der Bauzone, bei Strassensanierungen und -ausbauten oder wenn eine Bauherrschaft in der Bauzone den Installationsplatz ausserhalb der Bauzone anlegen will. Hier wird mit der neu eingeführten sechsmonatigen Frist Abhilfe geschaffen.

Der Bundesgesetzgeber gibt den Kantonen die Kompetenz, die Bewilligungspflicht im Rahmen des Bundesrechts zu konkretisieren und bestimmte Bauvorhaben von einer Bewilligungspflicht auszunehmen. Müsste für jede Bauinstallation eine Baubewilligung eingeholt werden, würde dies die eigentlichen Strassen- und Bauprojekte unverhältnismässig verzögern. Das öffentliche Interesse an Strassensanierungen ist als überwiegend einzustufen. Zudem beeinträchtigen Bauinstallationen den Raum meistens nicht erheblich und können ohne grössere räumliche Belastungen wieder rückgebaut werden. Im kantonalen Vergleich hat sich ergeben, dass z. B. die Kantone Zürich, Aargau und Bern für solche Bauinstallationen ausserhalb der Bauzone explizit Bestimmungen vorsehen, wobei die Bewilligungsfreiheit meist für länger als drei Monate und sogar bis zu einem Jahr dauert.

Die Praxis des Kantons Zug ist deshalb seit Oktober 2015 dahingehend geändert worden, dass für Bauinstallationen im Rahmen von Strassensanierungsmassnahmen keine Baubewilligung einzuholen ist, sofern diese innert einer sechsmonatigen Frist wieder abgebaut werden. Diese sechsmonatige Frist soll gleichermassen auch für Private gelten, welche bei privaten Bauvorhaben Drittgrundstücke benötigen. Selbstverständlich muss die Zustimmung der jeweiligen Grundeigentümerschaft vorliegen. Im Rahmen der Revision des PBG ist diese Frage nun grundsätzlich zu behandeln und eine gesetzliche Grundlage – wie es bereits andere Kantone vorsehen – ist hiermit dafür zu schaffen. Die ab Oktober 2015 geltende sechsmonatige baubewilligungsfreie Frist bildet demnach eine Übergangslösung bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung.

Mit § 44 Abs. 4 PBG wird nun die notwendige Rechtssicherheit geschaffen, dass temporäre Bauten und Anlagen, welche Raum und Umwelt nicht erheblich beeinträchtigen, bis zu einer Dauer von maximal sechs Monaten nicht der Bewilligungspflicht unterliegen. Trotzdem müssen bewilligungsfreie Bauten und Anlagen sämtliche materiellen öffentlich-rechtlichen Vorschriften einhalten. Deshalb ist es auch bei solchen Vorhaben zweckmässig, die Baubehörden im Voraus mit einer Bauanzeige zu informieren, damit allfällige Missverständnisse vermieden werden können. Dank der neuen Bestimmung bedürfen bis zu einer Dauer von maximal sechs Monaten Materialablagerungen, Fahrnisbauten wie Festhütten, Zelte, Baracken, Stände usw., aber auch bewohnte Mobilheime, Wohnwagen usw. innerhalb und ausserhalb der Bauzonen sowie im Wald keiner Baubewilligung mehr.

*§ 45 Abs. 1 (geändert) / Ablauf des Baubewilligungs- und Baueinspracheverfahrens*

*§ 46 Abs. 2 (aufgehoben), Abs. 3 (aufgehoben), Abs. 4 (aufgehoben) / Koordination, Entscheid über Baugesuch und Baueinsprachen*

Diese Anpassungen werden vorgenommen, weil es neu eine Bestimmung für alle Fristen im PBG (§ 47a) gibt.

*§ 46 Abs. 5 (neu) / Koordination, Entscheid über Baugesuch und Baueinsprachen*

Bei der Einsprache im Baubewilligungsverfahren handelt es sich nicht um ein Rechtsmittel. Sie ist deshalb nicht mit der Einsprache als Rechtsmittel des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) vergleichbar. Bei der Einsprache gemäss VRG hat die Entscheidbehörde bereits verfügt. Mit der Einsprache als Rechtsmittel gelangt der Verfügungsadressat erneut an dieselbe Entscheidbehörde, welche in Kenntnis der Einsprache erneut über dieselbe Angelegenheit entscheidet (z. B.: Steuerbehörde erlässt den Einschätzungsentscheid – die Einsprache gegen den Einschätzungsentscheid beurteilt erneut die Steuerbehörde). Demgegenüber handelt es sich bei der Einsprache im Baubewilligungsverfahren um kein Rechtsmittel. Es handelt sich vielmehr um ein formalisiertes Mitwirkungsrecht im Rahmen der Gewährung des rechtlichen Gehörs und zwar vor dem Entscheid der Bewilligungsbehörde über das Baugesuch. Im Zeitpunkt der Einsprache liegt also noch kein Entscheid vor. Die Entscheidbehörde beurteilt ein Baugesuch in Kenntnis der Einsprache und erteilt oder verweigert in der Folge die Baubewilligung. Die Einsprache ist zudem eine Voraussetzung dafür, dass die Einsprechenden über eine formelle Beschwer verfügen. Diese formelle Beschwer muss gegeben sein, damit die Legitimation der Einsprechenden in der Folge vorliegt, um die gemeindliche Baubewilligung bei der nächst höheren Instanz (Regierungsrat oder Verwaltungsgericht) anfechten zu können.

Damit steht fest, dass die Einsprache im Baubewilligungsverfahren nichts mit der Einsprache gemäss VRG zu tun hat und an sich lediglich der Gewährung des rechtlichen Gehöranspruchs dient. Für dieses formalisierte Mitwirkungsrecht will der Kantonsrat in Erfüllung der Motion Thomas Villiger eine gesetzliche Grundlage schaffen, damit die Entscheidbehörde Einsprechenden Kosten auferlegen und zu ihren Lasten eine Parteientschädigung zusprechen kann. Mit der neuen Bestimmung von § 46 Abs. 5 wird die Motion Villiger umgesetzt.

#### *§ 47a (neu)*

##### *Gesetzliche Fristen und Behandlungsfristen*

In dieser Bestimmung werden die gesetzlichen Fristen und die Behandlungsfristen für alle Verfahren in einer Bestimmung geregelt. Neu gelten einheitliche gesetzliche Fristen für alle Verfahren. Die schon bisher geltenden Fristen werden in der neuen Bestimmung übernommen.

#### *§ 71a (neu)*

##### *Bisherige Arealbebauungen*

Die Arealbebauungen sind ein geeignetes Instrument, um auf einer grünen Wiese eine qualitativ hochstehende Überbauung zu realisieren. Aus diesem Grund bestand bisher in § 29 PBG die gesetzliche Grundlage für Arealbebauungen. Es hat sich jedoch immer mehr gezeigt, dass dieses Institut an seine Grenzen stösst. Die Änderung einer bereits vollständig oder teilweise realisierten Arealbebauung ist ein schwieriges Unterfangen. Dies, weil es immer Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gibt, die mit einer Änderung der Arealbebauung nicht einverstanden sind. Letzteres kommt leider immer mehr vor. Konzeptionelle Änderungen einer Arealbebauung scheitern häufig daran, dass die Eigentümerinnen und Eigentümer sich nicht einigen können. Die Änderungen von Arealbebauungen sind mittlerweile zu einem Problem geworden, das gelöst werden muss. Durch die Knappheit von unüberbauten Bauzonen akzentuiert sich dieses Problem zunehmend, weil es immer weniger Arealbebauungen auf der grünen Wiese gibt und weil Arealbebauungen vermehrt geändert werden müssen. Aus diesem Grund soll das Institut der Arealbebauung sowie die gesetzliche Grundlage dafür (§ 29 PBG) aufgehoben werden. Das bisherige Institut der Arealbebauung soll durch ein neues Planungsinstrument, den einfachen Bebauungsplan, ersetzt werden.

Damit die bestehenden Arealbebauungen jedoch ihre Gültigkeit weiterhin behalten können, ist die Übergangsbestimmung von § 71a PBG erforderlich. Sie unterstehen inskünftig der Bestandesgarantie. Gestützt auf diese Übergangsbestimmung können die bisherigen Arealbebauungen weiterhin bestehen bleiben. Sie müssen auch nicht in einen einfachen Bebauungsplan überführt werden. Kommt es jedoch zu einer Änderung einer Arealbebauung, welche heute unter § 29 Abs. 4 PBG hätte abgewickelt werden sollen, muss inskünftig die Arealbebauung in einen einfachen Bebauungsplan überführt werden. Diese Überführung erfolgt durch den Gemeinderat und bedarf keiner Zustimmung der Arealgenossenschaft, da es sich inskünftig nicht mehr um ein zweistufiges Baubewilligungsverfahren wie bei der Arealbebauung, sondern um ein reines Planungsverfahren handelt.

## **5. PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE**

- a) Mit der vorgeschlagenen PBG-Änderung kann die vom Kantonsrat zum Teil erheblich erklärte Motion von André Wicki betreffend zwei Ergänzungen des Planungs- und Baugesetzes vom 20. September 2012 (Vorlage Nr. 2184.1 – 14162) als erledigt abgeschlossen werden. Dem Motionär geht es zum einen darum, dass im PBG eine gesetzliche Grundlage für die Ausscheidung von gemeindlichen Zonen für den preisgünstigen Wohnungs-

bau geschaffen wird. Nur in diesem Punkt wurde die Motion vom Kantonsrat erheblich erklärt. Mit der vorgeschlagenen Änderung im PBG wird dieses Anliegen umgesetzt, allerdings geht der Regierungsrat mit der Änderung nicht so weit wie dies vom Motionär verlangt wird. Zur Begründung verweisen wir auf die vorangehenden Ausführungen bei § 19 PBG. Die zweite Forderung des Motionärs, wonach die Parzellierung von Grundstücken neu einer Bewilligungspflicht zu unterstellen sei, wurde vom Kantonsrat nicht erheblich erklärt und der Regierungsrat lehnt eine solche ab. Es besteht kein Grund, die Bewilligungspflicht weiter auszudehnen, wo das Bundesrecht (Art. 22 RPG) keine Bewilligung vorschreibt. Das Motionsbegehren widerspricht auch dem Grundsatz, dass das Bewilligungsverfahren nicht weiter zu reglementieren ist, wo dies nicht unbedingt erforderlich ist.

- b) Als erledigt abzuschreiben ist auch die Motion von Thomas Villiger betreffend Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 31. Januar 2013 (Vorlage Nr. 2220.1 – 14250). Der Motionär will mit seinem Anliegen erreichen, dass die Gemeinden bei Einspracheentscheiden im Baubewilligungsverfahren Gebühren erheben und Parteientschädigungen zusprechen können. Mit der beantragten PBG-Änderung wird dieser Forderung Rechnung getragen.
- c) Die Motionärinnen Cornelia Stocker und Alice Landtwing verlangen in ihrem Vorstoss vom 16. April 2013 (Vorlage Nr. 2245.1 – 14320) eine Änderung von § 19 des Planungs- und Baugesetzes in dem Sinne, dass die Betreuung der Kinder in der Wohnzone dem Wohnen gleichgestellt wird. Mit der vorgeschlagenen PBG-Änderung wird dieses Motionsbegehren erfüllt.
- d) Am 9. März 2015 hat Kantonsrat Daniel Abt eine Motion betreffend Teilrevision Planungs- und Baugesetz (Bauanzeige & Arealbebauung) beim Kantonsrat eingereicht (Vorlage Nr. 2486.1 – 14893). Der Motionär verlangt in seinem Vorstoss zum einen, es sei verbindlich festzulegen, unter welchen Bedingungen Erneuerungsarbeiten und Bauvorhaben mit einer Bauanzeige realisiert werden dürfen und es sei auch festzulegen, für welche Eingriffe kein Baugesuch eingereicht werden müsse. Im Weiteren verlangt der Motionär, es sei eine Grundlage zu schaffen, um bestehende Arealbebauungspläne und Bebauungspläne aufzuheben. Der Kantonsrat hat die Motion am 2. April 2015 zur Beantwortung an den Regierungsrat überwiesen. Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

#### Zum Begehren betreffend Bauanzeige und bewilligungsfreie Vorhaben

Das Bundesrecht bestimmt in Art. 22 RPG, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden dürfen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 22 RPG erstreckt sich die Bewilligungspflicht auf mindestens «jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen» (BGE 123 II 259). Massgebend ist nach der Praxis des Bundesgerichts, ob mit der fraglichen baulichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Artikel 22 Abs. 1 RPG verlangt eine Bewilligung für Bauten oder Anlagen, die **errichtet oder geändert** werden. Eine Baute oder Anlage wird errichtet, wenn sie neu gebaut wird oder wenn ein Wiederaufbau bzw. ein Ersatzbau erfolgt. Eine

bewilligungspflichtige Änderung liegt vor, wenn ein Umbau, ein Anbau oder eine Erweiterung sowie eine das übliche Mass überschreitende Erneuerung vorgenommen werden. Zweckänderungen bestehender Bauten und Anlagen, auch solche, die äusserlich nicht in Erscheinung treten, unterliegen dann der Bewilligungspflicht, wenn sie geeignet sind, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu zeitigen (vgl. BGE 113 Ib 223 ff.). Sodann ist weiter zu beachten, dass der bundesrechtliche Begriff der Bauten und Anlagen von den Kantonen weiter, nicht aber enger gefasst werden kann.

Der Kanton Zug hat die zuvor erwähnten Vorgaben des Bundesrechts in § 44 PBG umgesetzt. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat der Regierungsrat in § 4 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG; BGS 721.111) den Begriff der Bauten und Anlagen definiert. Die Bauanzeige ist in § 44a PBG geregelt. Danach sind geringfügige Bauvorhaben und Solaranlagen, welche die nachbarlichen und die öffentlichen Interessen nicht erheblich berühren, der zuständigen Gemeindebehörde mit einer Bauanzeige zu melden (Abs. 1). Erhebt die zuständige Behörde innert 20 Tagen keine Einwendungen, so darf das Vorhaben ausgeführt werden, ohne dass dafür noch eine Baubewilligung einzuholen ist (Abs. 2). Gelangt die zuständige Behörde bei der Prüfung der Bauanzeige zum Ergebnis, dass das Vorhaben baubewilligungspflichtig ist, so muss diese innert der 20-tägigen Frist reagieren und von der Bauherrschaft die Einreichung eines Baugesuchs verlangen. Die geltende Bestimmung im PBG zur Bauanzeige entspricht den Vorgaben des Bundesrechts zur Bewilligungspflicht. Die vom Motionär gewünschte Ausdehnung der Möglichkeiten zur Bauanzeige widerspricht dem Bundesrecht und sie ist daher abzulehnen. Es ist auch ein Ding der Unmöglichkeit, in einem Gesetz die einzelnen Erneuerungsarbeiten an einer Baute oder Anlage näher zu umschreiben oder gar aufzuführen, welche in einem Bauanzeigeverfahren (bewilligungsfrei) ausgeführt werden dürfen. Wie bereits ausgeführt, sind die Vorgaben des Bundesrechts zur Bewilligungspflicht zwingend einzuhalten und eine Lockerung bei den bewilligungspflichtigen Vorhaben durch den Kanton ist nicht zulässig. An der Bestimmung von § 44a PBG zur Bauanzeige ist daher festzuhalten und die Motion ist in diesem Punkt nicht erheblich zu erklären.

#### Aufhebung der Arealbebauung

Das zweite Motionsbegehren, wonach im PBG eine Grundlage zu schaffen sei, um bestehende Arealbebauungspläne und Bebauungspläne aufzuheben, hat der Regierungsrat in der vorgeschlagenen PBG-Änderung bereits aufgenommen. Das Instrument der Arealbebauung wird in § 29 PBG aufgehoben und durch den einfachen Bebauungsplan gemäss § 32<sup>bis</sup> PBG ersetzt. Die Einzelheiten gehen aus den Erläuterungen zu § 29 und § 32<sup>bis</sup> PBG in dieser Vorlage hervor. Bei den Bebauungsplänen besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Bebauungspläne können schon heute im Verfahren gemäss § 39 PBG erlassen, geändert oder aufgehoben werden.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist die Motion, was die Aufhebung der Arealbebauungen betrifft, erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben.

## **6. VERNEHMLASSUNG**

...

## **7. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGSaufTRÄ- GEN**

### **7.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton**

Die Gesetzesänderung hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Staatshaushalt.

### **7.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden**

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

### **7.3 Anpassungen von Leistungsaufträgen**

Diese Vorlage hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

## **8. ZEITPLAN**

Der Zeitplan lautet wie folgt:

Mai 2016	1. Lesung im Regierungsrat mit Eröffnung des Vernehmlassungs- verfahrens
Juni bis Ende September 2016	Externes Vernehmlassungsverfahren
Oktober 2016/Februar 2017	Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse und 2. Lesung im Regierungsrat
April 2017	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Bis Oktober 2017	Kommissionssitzungen, Kommissionsbericht
November 2017	Kantonsrat, 1. Lesung
Januar 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
Anfang Februar 2018	Publikation im Amtsblatt
Anfang April 2018	Ablauf der Referendumsfrist
1. Januar 2019	Inkrafttreten, falls die Referendumsfrist unbenutzt abläuft
September 2018	Volksabstimmung, falls Referendum zustande kommt

## **9. ANTRAG**

- a) Auf die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis, Vorlage Nr. ...–..., sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen.
- b) Die teilweise erheblich erklärte Motion von André Wicki betreffend zwei Ergänzungen des Planungs- und Baugesetzes vom 20. September 2012 , Vorlage Nr. 2184.1 – 14162, sei als erledigt abzuschreiben.
- c) Die erheblich erklärte Motion von Thomas Villiger betreffend Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 31. Januar 2013, Vorlage Nr. 2220.1 – 14250, sei als erledigt abzuschreiben.

- d) Die erheblich erklärte Motion von Cornelia Stocker und Alice Landtwing betreffend Änderung § 19 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 16. April 2013, Vorlage Nr. 2245.1 – 14320, sei als erledigt abzuschreiben.
- e) Die Motion von Daniel Abt betreffend Teilrevision Planungs- und Baugesetz (Bauanzeige & Arealbebauung) vom 9. März 2015, Vorlage Nr. 2486.1 – 14893, sei gemäss Antrag des Regierungsrats teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:  
- Synopse

300/

Laufnummer: 51636 PB/las