



Häufig gestellte Fragen zur Ortsplanungsrevision sowie zum neuen PBG und zur neuen V PBG

A.	Ordentlicher Bebauungsplan	1
B.	Förderung preisgünstiger Wohn- und Gewerberaum	2
C.	Mehrwertabgabe	3
D.	Weitere Fragen	6

A. Ordentlicher Bebauungsplan

1. **Kann im Rahmen der Ortsplanungsrevision eine Bebauungsplanpflicht explizit für ordentliche bzw. einfache Bebauungspläne festgelegt werden?**

Ja, die Gemeinden haben die Möglichkeit, eine Bebauungsplanpflicht ausdrücklich für ordentliche bzw. einfache Bebauungspläne zu definieren. Bleiben die bestehenden Bebauungsplanpflichten unverändert und wird in der Bauordnung keine Differenzierung vorgenommen, so kann die Bebauungsplanpflicht sowohl mit einem einfachen als auch mit einem ordentlichen Bebauungsplan erfüllt werden.

2. **Kann die Gemeinde einen ordentlichen Bebauungsplan verlangen, obschon die Bebauungsplanpflicht in der Bauordnung nicht differenziert worden ist (einfache oder ordentliche Bebauungsplanpflicht)?**

Die Grundeigentümerschaften haben bei einem einfachen Bebauungsplan das Antragsrecht (vgl. § 32^{bis} Abs. 1 PBG), vorausgesetzt sie verfügen über mehr als 50 % der Bebauungsplanfläche. Es liegt im Planermessen der zuständigen Gemeinde, wie sie mit diesem Antrag umgeht. Dabei sind drei Varianten möglich: Untätigkeit der Gemeinde (§ 32 Abs. 5 PBG), Zustimmung oder Ablehnung des einfachen Bebauungsplans (für weitere Ausführungen siehe [Der einfache Bebauungsplan - Ein juristischer Überblick](#)).

3. **Wie sind die Kosten im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens zu regeln?**

Nach § 4 Abs. 2 Bst. e V PBG regelt der Gemeinderat die Kosten im Vorentscheid (falls das Gesuch für den Bebauungsplan von Dritten stammt und die Gemeinde zustimmt), wobei er u. a. folgende Grundsätze zu beachten hat: «Die im qualitätssichernden Konkurrenzverfahren teilnehmenden Teams sind zu entschädigen» und «Die Kosten der Ausarbeitung des Bebauungsplans samt den notwendigen Unterlagen übernimmt die Gemeinde». Zu den Kosten, welche die Gemeinde übernehmen muss, gehören auch die Kosten des Konkurrenzverfahrens und damit die Entschädigung der teilnehmenden Teams. Entsprechend ist der Vorentscheid vor dem Konkurrenzverfahren durch den Gemeinderat zu erlassen. Eine Entschädigung der am Konkurrenzverfahren teilnehmenden Teams mit üblichen Preisgeldern ist möglich (z. B. Preisgeld für die ersten drei Teams). Für die Überwälzung der Kosten der Ausarbeitung des Bebauungsplans von der Gemeinde auf die späteren Baugesuchsteller empfiehlt es sich, eine entsprechende Bestimmung in die Bebauungsplanbestimmungen aufzunehmen (vgl. § 4 Abs. 2 Bst. e Ziff. 4 V PBG).

B. Förderung preisgünstiger Wohn- und Gewerberaum

1. **Gilt der Grenzwert von 5'000m² nur bei Neu-, Um- und Aufzonungen oder auch bei ordentlichen Bebauungsplänen?**

Bei ordentlichen Bebauungsplänen gilt der Grenzwert von 5'000 m² nicht.

2. **Sind unter Wohn- und Mischzonen nur Wohnzonen, Kernzonen, Wohn- und Arbeitszonen sowie Bauzonen mit speziellen Vorschriften, nicht aber reine Arbeitszonen, gemeint?**

Grundsätzlich ja. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass hier nur Bauzonen mit speziellen Vorschriften gemeint sind, die auch über einen Wohnanteil verfügen.

3. **Gibt es bei der Förderung von preisgünstigem Wohnraum einen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanteil?**

Nein, weder im Richtplan noch im Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum wird ein Mindestanteil festgeschrieben. Falls ein Mindestanteil verlangt werden soll, muss dieser unter Berücksichtigung von § 18 Abs. 4 PBG in der Bauordnung bzw. in den Sonderbauvorschriften des ordentlichen Bebauungsplans festgesetzt werden.

4. **Dürfen die Gemeinden von § 18 Abs. 4 PBG abweichen und bspw. in der Bauordnung einen Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnungsbau auch bei einfachen Bebauungsplänen oder bei Umzonungen von einer Fläche von weniger als 5'000 m² verlangen?**

Nein, die Gemeinden können sich lediglich im Rahmen von § 18 Abs. 4 PBG bewegen (vgl. § 42 Abs. 1 Bst. b V PBG).

5. **Sind gemäss neuem PBG selbständige oder überlagernde Zonen für preisgünstigen Wohnraum noch zulässig?**

Die Gemeinden dürfen selbständige oder überlagernde Zonen für preisgünstigen Wohnraum lediglich im Rahmen der Umsetzung bzw. im Umfang von § 18 Abs. 4 PBG erlassen. Eigenständige, d. h. von § 18 Abs. 4 PBG losgelöste Zonen für preisgünstigen Wohnraum sind hingegen nicht zulässig (vgl. dazu [Bericht und Antrag zur PBG-Revision Teil 2, S. 8](#): «(...). 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 mit einer Fläche von mehr als 5000 m² neu eingezont, umgezont oder aufgezont wird oder ein Grundstück Teil eines ordentlichen Bebauungsplans wird.»

C. Mehrwertabgabe

1. Zu § 52a PBG

1.1. Wird eine Mehrwertabgabe geschuldet, wenn ein Grundstück der Nicht-Bauzone erstmalig und dauerhaft der OelB zugewiesen wird?

Nein, wenn die Einzonung dem Verwaltungsvermögen eines Gemeinwesens zufällt (§ 52c Abs. 2 Bst. a PBG). Wird die Einzonung jedoch dem Finanzvermögen zugewiesen, wird eine Mehrwertabgabe geschuldet.

1.2. Wird eine Mehrwertabgabe bei einem 1:1-Abtausch geschuldet (bspw. 1'000 m² LWZ zu W3 sowie 1'000 m² W3 zu LWZ)?

Eine erstmalige dauerhafte Zuweisung zu Bauland ist gemäss § 52a Abs. 1 Bst. a PBG in jedem Fall mehrwertabgabepflichtig. Das Gesetz sieht keine Ausnahme für den Fall eines 1:1-Abtauschs vor.

1.3. Was ist mit «dauerhafte Zuweisung» gemäss § 52a Abs. 1 Bst. a RPG gemeint?

Mit Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG müssen Planungsvorteile, die bei der erstmaligen und dauerhaften Zuweisung von Boden zu einer Bauzone entstehen, ausgeglichen werden. Wird ein Grundstück also lediglich einer Abbau- und Rekultivierungszone oder einer Zone für Abfallanlagen zugewiesen, entstehen keine Planungsvorteile. Daran orientiert sich auch die vorliegende Regelung, weil der Grundeigentümerschaft keine langfristigen Planungsvorteile entstehen und weil diese Flächen lediglich vorübergehend einer Nutzung zugeführt werden und später wieder der ursprünglichen Zonierung, meist der Landwirtschaftszone zufallen. Es fehlt also an der Dauerhaftigkeit der Zuweisung des Bodens zu den Bauzonen oder zu einer Zone des öffentlichen Interesses (vgl. [Kommentar zu § 52a PBG](#)).

1.4. Welcher Vorgang ist als «erstmalige Einzonung» gemäss § 52a Abs. 1 Bst. a PBG zu verstehen?

Eine Einzonung ist erstmalig und damit mehrwertabgabepflichtig, wenn sie nach Inkrafttreten von § 52a Abs. 1 Bst. a PBG, somit nach dem 1. Juli 2019 erfolgt.

1.5. Ist die Regelung, wonach der Ausgleich von Planungsvorteilen bei Auf- und Umzonen nach § 52a Abs. 2a PBG optional ist, bundesrechtskonform?

Gutachten von EspaceSuisse sowie Bundesgerichtsentscheid ausstehend.

1.6. Ist in der Bauordnung eine Bestimmung zur Verhinderung einer schrittweisen Nutzungserhöhung (Aufzonung und nachgelagerter Bebauungsplan) zulässig? Bspw. wie folgt:

Bei Bebauungsplänen wird für die Bemessung der Mehrwertabgabe das Mass der Nutzungserhöhung aus vorgelagerten Um- und Aufzonen mitgerechnet, soweit deren Genehmigung nach Rechtskraft der kommunalen Mehrwertregelung erfolgte. Gemäss § 52a Abs. 3 PBG bemisst sich der Bodenmehrwert nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert unmittelbar vor und jenem unmittelbar nach der rechtskräftigen Zonenplanänderung bzw. nach der Rechtskraft des Bebauungsplans.

In den Materialien werden die Um- und Aufzonen und der Bebauungsplan alternativ als auslösendes Element erwähnt; nicht aber in Kombination. Erfolgt eine Umzonung zeitgleich mit einem Bebauungsplan, dann ist dies als ein Vorgang zu behandeln. Ist die

Umzonung dem Bebauungsplan vorgelagert, so handelt es sich um zwei Vorgänge, wobei die Frage des Mehrwerts separat zu prüfen ist. Die oben aufgeführte Bestimmung widerspricht somit § 52a Abs. 3 PBG und ist nicht zulässig.

2. Zu § 52a0 PBG – Mehrwertabgabe als Sachleistung

2.1. Sind Sachleistungen gemäss § 52a0 PBG sowohl bei Einzonungen als auch bei Um- und Aufzonungen sowie Bebauungsplänen möglich?

Ja. Sachleistungen sind bei sämtlichen mehrwertabgabepflichtigen Planungen möglich (vgl. für weitere Informationen [Kommentar zu § 52a0 PBG](#)).

2.2. Ist eine Zustimmung des Kantons notwendig, wenn bei einer Einzonung die Mehrwertabgabe als Sachleistung vorgesehen ist?

Selbst wenn eine Grundeigentümerschaft und die Gemeinde eine Mehrwertabgabe nach § 52a Abs. 1 PBG als Sachleistung vereinbaren, überweist die Gemeinde dem Kanton 40 % der Abgabe ausschliesslich in Geldwert ([Kommentar zu § 52a0 PBG](#)). Daraus folgt, dass keine Zustimmung des Kantons bei einer Sachleistungsvereinbarung notwendig ist.

2.3. Die Planmehrwertabgabe kann von einem Grundstücksbesitzer bzw. einer Grundstückbesitzerin ganz oder teilweise als vertraglich gesicherte Sachleistung entrichtet werden. Gilt eine solche Sachleistung budgetrechtlich als Ausgabe? Kann die Exekutive solche Verträge ganz alleine abschliessen? Oder kommt es auf den Wert der Sachleistung an, wer zuständig ist? Falls ja: Gelten dafür die allgemeinen Bestimmungen über die Finanzkompetenzen?

Gemäss § 52a0 Abs. 1 PBG kann anstelle einer Barleistung die Mehrwertabgabe – das Einverständnis der Grundeigentümerschaft vorausgesetzt und vertraglich gesichert – auch als Sachleistung erfolgen. Der Begriff Ausgabe ist zudem in § 24 Abs. 1 FHG umschrieben. Demnach ist eine Ausgabe die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (§ 24 Abs. 1 FHG). Da die Mehrwertabgabe in Form einer Sachleistung – gleich wie die Barleistung – durch die Grundeigentümerschaft und nicht durch das Gemeinwesen zu erbringen ist, liegt budgetrechtlich keine Ausgabe vor.

Die vertragliche Sicherung bei einer Sachleistung erfolgt gestützt auf den Bericht und Antrag RR zwischen der pflichtigen Grundeigentümerschaft und dem Gemeinderat. Der Kanton ist bei Sachleistungen nicht Vertragspartei, weil die Gemeinde dem Kanton 40 % der Abgabe ausschliesslich in Form einer Geldleistung ausrichtet (siehe § 52b Abs. 1 Bst. a PBG). Die Zeichnungsberechtigungen in den Einwohnergemeinden richten sich schliesslich nach den jeweiligen Gemeindeordnungen.

2.4. Sind die Bestimmungen über die Sachleistung im PBG abschliessend definiert?

Ja, die Bestimmungen zur Sachleistung sind in § 52a0 PBG abschliessend geregelt.

2.5. Muss die Veranlagung im Rahmen der Ortsplanungsrevision aufgezeigt werden?

Soweit durch eine Übergangsbestimmung in der Bauordnung die Mehrwertabgabe im Rahmen der Ortsplanungsrevision nicht ausgeschlossen wird, gilt Folgendes: Sollten im Rahmen der Ortsplanungsrevisionen mehrwertabgabepflichtige Planungsvorteile gemäss § 52a PBG entstehen, so hat der Gemeinderat die Rechtskraft der Zonenplanänderungen der Schätzungskommission zu melden. Die Ermittlung und Festlegung der

Mehrwertabgabe durch die Schätzungskommission haben dann innert Jahresfrist zu erfolgen. Somit muss die Veranlagung nicht im Rahmen der Ortsplanungsrevision aufgezeigt werden, sondern erfolgt erst nach deren Rechtskraft.

3. Zu § 52d PBG – Zweckbindung

3.1. Sind Entschädigungen bei Rückzonungen als gebundene Ausgaben zu betrachten?

Gemäss § 52d Abs. 1 PBG fliesst die Mehrwertabgabe in eine Spezialfinanzierung. Spezialfinanzierungen sind gemäss § 8 Abs. 1 FHG gesetzlich (oder reglementarisch) vorgeschriebene zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die in § 52d Abs. 1 PBG erwähnten Rückzonungen sowie die Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen stellen öffentliche Aufgaben dar.

Gemäss § 26 Abs. 1 Bst. b FHG ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Somit sind Ausgaben für Rückzonungen sowie für die Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen grundsätzlich gebunden. Jedoch ist immer der Vorbehalt von § 25 Abs. 1 FHG zu beachten: Wenn bezüglich Höhe, Zeitpunkt oder anderer wesentlicher Modalitäten der Ausgabe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht, handelt es sich um eine neue Ausgabe, für die – bevor sie getätigt werden kann – eine Rechtsgrundlage gemäss § 27 Abs. 1 FHG zu schaffen ist.

Der Regierungsrat hielt in seinem [Bericht und Antrag vom 15. Mai 2018, S. 17](#) einerseits fest, dass über den Einsatz dieser Mittel der Kantonsrat in Anwendung des Finanzhaushaltsgesetzes nicht nur Einfluss nehmen kann, sondern im Rahmen der Budgetgenehmigung bestimmt, wie die Mittel verwendet werden sollen (vgl. Seiten 16 ff. Bericht und Antrag vom 15. Mai 2018). Andererseits erscheint im Hinblick auf die Rückzonungen wesentlich, dass nach § 5 Abs. 2 RPG Planungen, die zu einer Eigentumsbeschränkung führen und die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden müssen. Insofern liegt für Rückzonungen eine spezialgesetzliche Bestimmung vor, nach welcher sich die Beiträge bzw. Entschädigungen zu richten haben. Die Annahme einer gebundenen Ausgabe erweist sich damit als nachvollziehbar. Dies umso mehr, als eine materielle Enteignung und deren Höhe durch die Schätzungskommission mittels Entscheids festgestellt werden kann.

3.2. Sind auch Beiträge an raumplanerische Massnahmen als gebundene Massnahmen zu betrachten? Falls nein: Wer entscheidet, wie die finanziellen Mittel, die der Spezialfinanzierung zufließen, verwendet werden? Ist es der Regierungsrat, der Gemeinderat der zuständigen Gemeinde oder sind es beide Gremien gemeinsam? Welche Rechtsgrundlage ist dazu massgebend?

Ob hier ebenfalls von einer gebundenen Ausgabe ausgegangen werden kann, für welche die Exekutive zuständig ist, muss im Einzelfall beurteilt werden. Im Unterschied zu einer Rückzonung stehen hier verschiedene raumplanerische Massnahmen zur Verfügung, für welche Beiträge geleistet werden können. Das Ausmass des Handlungsspielraums dürfte deshalb in Bezug auf die raumplanerischen Massnahmen höher sein, als dies bei einer Rückzonung der Fall ist. Gelangt man aus diesem Grund zum Schluss, dass eine neue Ausgabe vorliegt, muss der Legislative eine separate Vorlage zur Genehmigung unterbreitet werden. Dabei entscheidet jedes Gemeinwesen über seinen eigenen Anteil aus der Mehrwertabgabe. Massgebende Rechtsgrundlage ist das Finanzhaushaltsgesetz.

3.3. Unter welchen Voraussetzungen ist nicht die Exekutive, sondern der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung (in der Stadt Zug der Grosse Gemeinderat) für die gebundenen Ausgaben zuständig?

Für gebundene Ausgaben ist die Exekutive und für neue Ausgaben der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung (in der Stadt Zug der Grosse Gemeinderat) zuständig.

3.4. Was ist unter raumplanerische Massnahmen gemäss § 52d PBG zu verstehen?

Die Mehrwertabgabe ist für Massnahmen gemäss den Planungsgrundsätzen nach Art. 3 RPG insbesondere Abs. 2 (Erhaltung von wertvollem Kulturland; Fruchtfolgeflächen) und Abs. 3 (Verdichtung der Siedlungsfläche) einzusetzen (vgl. ergänzend dazu [Kommentar zu § 52d PBG](#)).

D. Weitere Fragen

1. Zonenkonformität von Beherbergungsbetrieben

Für die Beurteilung, ob ein Beherbergungsbetrieb zonenkonform ist, ist dessen Bezeichnung (Hotel, Motel, B&B, Longstay, AirBnB usw.) nicht ausschlaggebend. Relevant sind hingegen vielmehr die Immissionen, die mit dem Betrieb verbunden sind. Diese sind abhängig vom Dienstleistungsumfang (Emissionen durch Restaurantbetrieb, Rezeption, Parkplätze, usw.) sowie den Immissionen, die im entsprechenden Gebiet vorherrschen. Massgebend sind somit immer die Verhältnisse im Einzelfall. Grundsätzlich kann die folgende Einteilung gemacht werden:

- Nichtstörender Beherbergungsbetrieb: Zonenkonform in der Wohnzone (§ 19 Abs. 2 PBG) und in den Mischzonen.
- Immission ist grösser als «nichtstörender» Beherbergungsbetrieb: In WZ nicht zonenkonform. In Mischzone i.d.R. zonenkonform. In Arbeitszone mit ES II (und evt. auch ES III) zonenkonform. In einer Gewerbezone mit ES IV ist ein Beherbergungsbetrieb nicht mehr zonenkonform, weil in diesem Gebiet die Immissionen zu hoch sind und in den Beherbergungsbetrieben primär geschlafen werden soll.

2. Ist es im Hinblick auf die Planbeständigkeit zulässig, eine beabsichtigte Umzonung der Ortsplanungsrevision nachgelagert (zeitnah) als Teilrevision durchzuführen?

Wenn eine Gemeinde zeitgleich zur Ortsplanungsrevision eine Umzonung plant, Letztere jedoch noch nicht soweit fortgeschritten ist bzw. die erforderlichen Grundlagen (Interessenabwägung) noch nicht vorliegen, damit sie im Rahmen der Ortsplanungsrevision beschlossen werden kann, ist Folgendes zu berücksichtigen: Die beabsichtigte Umzonung respektive deren zeitliche Nachlagerung muss im Planungsbericht nach Art. 47 RPV ausdrücklich festgehalten bzw. angekündigt werden. Dabei ist insbesondere zu begründen, weshalb diese Zonenplananpassung zeitlich noch nicht mit der OPR erfolgen kann und darauf hinzuweisen, dass in diesem Gebiet deshalb (noch) keine Interessenabwägung stattfindet bzw. stattfinden kann. Die betreffende Fläche darf demzufolge im Rahmen der OPR nicht angepasst werden. Mit dieser Vorgehensweise kann u.E. trotz zeitnaher nachträglicher Zonenplan- und Bauordnungsanpassung dem Grundsatz der Planbeständigkeit hinreichend Rechnung getragen werden.

3. Welche Bestimmungen gelangen beim Erlass neuer Sondernutzungspläne zur Anwendung?

Gemäss § 71a Abs. 1 Bst. b PBG findet auf Baugesuche und Sondernutzungspläne in denjenigen Gemeinden, welche ihre Zonenpläne und Bauvorschriften noch nicht an die sich an der IVHB orientierenden Baubegriffe und Messweisen angepasst haben, das bisherige Recht Anwendung. In § 74 Abs. 2 V PBG wird diese Bestimmung dahingehend präzisiert, dass im Gegensatz zu bisherigen Sondernutzungsplänen neue Sondernutzungspläne spätestens bis zur Anpassung der Nutzungspläne und der Bauordnung an diese Verordnung, längstens jedoch bis 2025 mit Ausnahme der Berechnung der Ausnützung nach neuem Recht zu beurteilen sind. Somit sind beim Erlass von neuen Sondernutzungsplänen stets die Begriffe nach IVHB anzuwenden (ohne Ausnützung). Hat eine Gemeinde ihre Bauordnung noch nicht an das neue Recht angepasst und beispielsweise die Begrifflichkeit der «Gesamthöhe» noch nicht aufgenommen, können im neuen Sondernutzungsplan stattdessen die entsprechenden Höhenkoten (m.ü.M.) angegeben werden.

Stand: 10. Februar 2022