



**Motion der SP-Fraktion**  
**betreffend ein bundesrechtskonformes Bau- und Planungsgesetz**  
(Vorlage Nr. 3485.1 - 17111)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 24. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Oktober 2022 hat die SP-Fraktion die Motion betreffend ein bundesrechtskonformes Bau- und Planungsgesetz (Vorlage Nr. 3485.1 - 17111) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion am 27. Oktober 2022 zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

**1. Ausgangslage**

Am 1. Mai 2014 trat das teilrevidierte Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) in Kraft. Die bisherige Bestimmung Art. 5 Abs. 1 RPG wurde insbesondere mit einem neuen Abs. 1<sup>bis</sup> ergänzt. Artikel 5 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> lauten wie folgt:

*«<sup>1</sup> Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.*

*<sup>1bis</sup> Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.»*

Die neue Regelung (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup>) verlangt, dass Mehrwerte, welche durch Einzonungen von Landwirtschaftsland (Nicht-Bauzonen) entstehen, mit einer Abgabe von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden. Die erzielten Einnahmen sind insbesondere für Entschädigungen von Auszonungen zu verwenden. Kantone und Gemeinden können den Ertrag zusätzlich für raumplanerische Massnahmen einsetzen. Zu diesen gehört beispielsweise auch die Unterstützung von preisgünstigem Wohnraum. Mittlerweile verfügt jeder Kanton über eine Regelung, um Einzonungsmehrwerte abzuschöpfen.

Das RPG und vor allem der neue Art 5 Abs. 1<sup>bis</sup> wurden als Mindestvorgaben verstanden. Der Ausgleich sollte so ausgestaltet werden, dass Mehrwerte zumindest bei Einzonungen mit einem Abgabesatz von wenigstens 20 Prozent ausgeglichen werden. Den Kantonen stand es offen, ob sie auch über diese Mindestvorgabe des RPG hinausgehen und ebenfalls andere Vorteile ausgleichen wollen, zum Beispiel solche, die bei einer Umzonung von Gewerbeland in eine Wohnzone, bei Aufzonungen oder bei Ausnahmegewilligungen entstehen.

## **2. Bestehende Regelung im Kanton Zug (§§ 52a ff. Planungs- und Baugesetz)**

Der Kanton Zug hat mit der letzten (grösseren) Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) Bestimmungen betreffend Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit, namentlich zur Mehrwertabgabe, in den §§ 52a ff. erlassen (Inkrafttreten per 1. Juli 2019). Es wird dabei zwischen einem sogenannten obligatorischen und einem überobligatorischen Bereich unterschieden.

Der obligatorische Bereich betrifft die Mehrwertabgabe bei den Einzonungen. Darunter fallen sämtliche Planungsvorteile, die durch neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen entstehen, womit dieses Bauland erstmals für private Zwecke genutzt werden kann. Die Höhe der Abgabe beträgt hier 20 Prozent des Bodenmehrerts. Dieser Abgabesatz orientiert sich an der bundesrechtlichen Mindestvorgabe, weil die Grundeigentümerschaften gestützt auf das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) je nach ihrer Qualität als Privatperson, Privatperson mit einem Grundstück als Geschäftsvermögen, namentlich Landwirtinnen/Landwirte, sowie juristische Personen zusätzlich auch noch Grundstückgewinnsteuer, Einkommenssteuer oder Gewinnsteuer bezahlen müssen. Der Abgabesatz (Mehrwertabgabe sowie weitere Steuern) kommt bei diesen Konstellationen insgesamt zwischen 30 Prozent und rund 60 Prozent des Bodenmehrerts zu liegen.

Im Rahmen der Revision des PBG stellte man fest, dass die Gemeinden sowie die Kommission für Raumplanung und Umwelt (jetzt Kommission für Raum, Umwelt und Verkehr) einen überobligatorischen Bereich der Mehrwertabgabe wünschten. Bei diesem überobligatorischen Bereich wird bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – falls die Gemeinden dies in der Bauordnung so vorsehen – eine Mehrwertabgabe für das den Bodenmehrert bei Umzonungen bzw. die Nutzungserhöhung bei Aufzonungen und Bebauungsplänen einen bestimmten Schwellenwert übersteigende Mass erhoben. Die Gemeinden können heute autonom entscheiden, ob sie im überobligatorischen Bereich, das heisst bei Um- und Aufzonungen sowie Bebauungsplänen, in ihren Bauordnungen eine Mehrwertabgabepflicht einführen wollen.

## **3. Bundesgerichtsurteil «Meikirch»**

Die heutige Gesetzeslage auf kantonalen Ebene erklärt den überobligatorischen Bereich (das heisst die Mehrwertabgabe für Umzonungen, Aufzonungen und bei Bebauungsplänen) als fakultativ. Mit anderen Worten gelangt dieser aufgrund von § 52a Abs. 2a PBG nur dann zur Anwendung, wenn die Gemeinden für den überobligatorischen Bereich eine entsprechende Bestimmung in ihre Bauordnungen aufnehmen. Das Bundesgericht hat mit Urteil 1C\_233/2021 vom 5. April 2022 i.S. «Meikirch» entschieden, dass Art. 5 Abs. 1 RPG von den Kantonen verlange, mit gesetzlichen Regelungen auch bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen. Paragraf 52a Abs. 2a PBG, wonach es den Gemeinden freigestellt ist, ob sie im überobligatorischen Bereich eine Mehrwertabgabe erheben wollen oder nicht, ist damit mit dem übergeordneten Bundesrecht gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht konform.

## **4. Zweite Revisionsetappe des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)**

Auf das Bundesgerichtsurteil «Meikirch» reagierte der Ständerat im Rahmen seiner Beratung zur Revision des RPG 2 und beantragte eine Änderung des Gesetzestexts zum Mehrwertausgleich (Art. 5 Abs. 1 RPG). In der Debatte wurde ausgeführt, dass es nicht der Wille des Gesetzgebers gewesen sei, den Mehrwert bei Auf- und Umzonungen zwingend auszugleichen.

Erwähnt wurde zudem der Trennungsgrundsatz und der Stopp der Zersiedelung. Das Gegenstück der Zersiedelung sei die Förderung der Innenentwicklung. Mit einer Mehrwertabgabe auf Aufzonungen werde ein Negativanreiz für die Innenentwicklung gesetzt, was nicht im Sinn der Gesetzgebung sei. Auch wurde darauf hingewiesen, dass die Kantone bereits legiferiert hätten. Der Bundesrat habe von den Umsetzungsgesetzgebungen in den Kantonen Kenntnis. Dass eine kantonale Regelung, welche bei einer Aufzonung keine Mehrwertabgabe vorsehe, vom Bundesrat beanstandet worden sei, sei nicht bekannt. Im Ständerat wurde weiter betont, dass es darum gehe, in Bezug auf die mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geschaffene Rechtsunsicherheit, welche auch in der Lehre auf grossen Widerstand gestossen sei, Klarheit zu schaffen. Der Bundesrat äusserte sich ebenfalls zu einer Anpassung von Art. 5 Abs. 1 RPG und hielt fest, dass er das Anliegen unterstütze und es begrüsse, wenn es aufgenommen werde. Das Bundesparlament verabschiedete mit der Schlussabstimmung vom 29. September 2023 u. a. eine Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> RPG. Diese lautet neu wie folgt:

Art. 5 Abs. 1 zweiter Satz und 1<sup>bis</sup>

«<sup>1</sup> ... Die Mindestanforderungen richten sich nach den Absätzen 1<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup>.

*<sup>1bis</sup> Planungsvorteile, die sich aus neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ergeben, werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.»*

Mit dieser gesetzlichen Neuformulierung, insbesondere von Art. 5 Abs. 1 RPG, hat das eidgenössische Parlament die vom Bundesgericht vertretene Auffassung im Fall «Meikirch», wonach die Kantone auch im überobligatorischen Bereich zwingend für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Vorteile zu sorgen hätten, korrigiert. Mit der vorgenommenen Änderung können neu die Gemeinden Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen nur abschöpfen, wenn der Kanton dies ausdrücklich vorsieht oder aber offenlässt. Paragraf 52a Abs. 2a des heute geltenden kantonalen PBG sieht gerade diese Möglichkeit vor, indem die Gemeinden selber entscheiden können, ob sie bei Um- und Aufzonungen sowie Bebauungsplänen in ihren Bauordnungen eine Mehrwertabgabepflicht einführen wollen. Die kantonalen Regelungen zur Mehrwertabgabe stehen somit mit der vorgesehenen Änderung des RPG im Einklang.

## **5. Anliegen der Motionärin und Haltung des Regierungsrats**

Wie in der Motion ausdrücklich festgehalten wird, verlangt diese eine reine bundesrechtskonforme Revision des Zuger Bau- und Planungsgesetzes. Es wird dazu weiter bemerkt, dass die vorliegende Motion mit der von der Motionärin ausgearbeiteten Volksinitiative zum Thema Mehrwertabgabe sinnvollerweise verknüpft werde.

Für den Regierungsrat hat sich mit der parlamentarischen Debatte zur Revision des RPG 2 und der damit vorgenommenen Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> RPG die Ausgangslage massgeblich verändert. Obschon diese Gesetzesnovelle noch nicht in Kraft ist, zeigt es dennoch den gesetzgeberischen Willen, wonach bei der Mehrwertabgabe der überobligatorische Bereich, das heisst insbesondere die Um- und Aufzonungen etc., nicht zwingend einer bundesrechtlichen Ausgleichspflicht unterstellt werden soll. Vielmehr soll es den Kantonen überlassen werden, ob sie sich auf das bundesrechtliche Minimum beschränken oder ob sie weitere Tatbestände einer Mehrwertabgabe unterstellen wollen. Mit § 52a Abs. 2a des geltenden kantonalen PBG haben die Gemeinden schon heute die Möglichkeit, selber zu entscheiden, ob sie bei Um- und Aufzonungen sowie Bebauungsplänen in ihren Bauordnungen eine Mehrwertabgabepflicht einführen wollen. Das kantonale Recht betreffend die Mehrwertabgabe steht somit mit der vom

Bundesparlament beschlossenen Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> RPG im Einklang. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht angebracht, die vorliegende Motion erheblich zu erklären, weil im heutigen Zeitpunkt davon ausgegangen werden muss, dass die vom Bundesgericht vertretene Auffassung im Fall «Meikirch» mit der Revision des RPG 2 überholt ist und das kantonale Recht folglich auch nicht mehr als bundesrechtswidrig bezeichnet werden kann. Hinzu kommt, dass mit der von der Motionärin eingereichten Gesetzesinitiative «Verdichtung fair gestalten: Für Lebensqualität und bezahlbaren Wohnraum! (Mehrwert-Initiative)» dieselbe Thematik voraussichtlich ohnehin der Zuger Bevölkerung zur Abstimmung unterbreitet wird, ungeachtet davon, ob das PBG nun bundesrechtskonform oder bundesrechtswidrig ist. Auch aus diesem Grund ist die vorliegende Motion weder erheblich zu erklären noch mit der erwähnten Gesetzesinitiative zu koppeln.

## **6. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion der SP-Fraktion betreffend ein bundesrechtskonformes Bau- und Planungsgesetz (Vorlage Nr. 3485.1 - 17111) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 24. Oktober 2023

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart