



Gesetzesinitiative für Lebensqualität und bezahlbaren Wohnraum! – Verdichtung fair gestalten (Mehrwert-Initiative)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 30. Januar 2024

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. März 2023 reichte das Initiativkomitee bestehend aus mehreren Einzelpersonen, c/o SP Kanton Zug, bei der Staatskanzlei die Initiative «Verdichtung fair gestalten: Für Lebensqualität und bezahlbaren Wohnraum! (Mehrwert-Initiative)» ein. Dabei handelt es sich um eine Gesetzesinitiative im Sinne von § 35 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Kantonsverfassung, KV; BGS 111.1). Das Begehren wurde in Form des formulierten Entwurfs eingebracht (§ 35 Abs. 2 KV). Die Staatskanzlei stellte am 7. März 2023 die Gültigkeit der Initiative fest. Am 30. März 2023 überwies der Kantonsrat die Initiative dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag. Der Regierungsrat erstattet Ihnen dazu nachfolgend Bericht und Antrag.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | Ausgangslage | 2 |
| 1.1. | Bestehende Regelung im Kanton Zug (§§ 52a ff. PBG) | 3 |
| 2. | Initiative | 3 |
| 3. | Gegenvorschlag des Regierungsrats | 4 |
| 4. | Änderungen/Gegenvorschlag im Detail | 4 |
| 4.1. | Höhe der Abgabe bei Einzonungen (§ 52a Abs. 2 PBG) | 4 |
| 4.2. | Höhe der Abgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen; Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Berechnung der Mehrwertabgabe (§ 52a Abs. 2a PBG) | 5 |
| 4.2.1. | Höhe der Abgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen | 5 |
| 4.2.2. | Verwaltungsrechtlicher Vertrag | 7 |
| 4.2.3. | Berechnung der Mehrwertabgabe | 7 |
| 4.3. | Definition Bodenmehrwert (§ 52a Abs. 3 PBG) | 8 |
| 4.4. | Zusammengehörende Grundstücke (§ 52a Abs. 4 PBG) | 8 |
| 4.5. | Mehrwertabgabe als Sachleistung (§ 52a0 Abs. 1, 2 und 3 PBG) | 9 |
| 4.5.1. | Zuständigkeit (§ 52a0 Abs. 1 PBG) | 9 |
| 4.5.2. | Geldwert oder Marktwert (§ 52a0 Abs. 2 und 3 PBG) | 9 |
| 4.6. | Kürzung, Befreiung (§ 52c Abs. 2 PBG) | 9 |
| 4.7. | Zweckbindung (§ 52d Abs. 1, 2 und 3 PBG) | 10 |
| 4.7.1. | Raumplanerische Massnahmen (§ 52d Abs. 1 PBG) | 10 |
| 4.7.2. | Grundbucheintrag (§ 52d Abs. 2 PBG) | 11 |
| 4.7.3. | Definition «preisgünstig» (§ 52d Abs. 3 PBG) | 11 |
| 5. | Fazit | 11 |
| 6. | Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen | 12 |
| 7. | Zeitplan | 12 |
| 8. | Antrag | 12 |

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^{bis} ergänzt. Artikel 5 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} RPG lauten wie folgt:

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

^{1bis}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^{bis}) 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. Mittlerweile verfügt jeder Kanton über eine Regelung, um Einzonungsmehrwerte abzuschöpfen.

Das RPG und vor allem der neue Art 5 Abs. 1^{bis} 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, bei Bebauungsplänen oder bei Ausnahmegewilligungen entstehen.

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Auslegung vom Art. 5 Abs. 1 RPG vorgenommen und im oft erwähnten Entscheid «Meikirch» vom 5. April 2022 festgestellt, dass die erwähnte Bestimmung zwingend verlange, dass erhebliche Planungsvorteile auch bei Um- und Aufzonungen angemessen auszugleichen seien. Im Rahmen seiner Beratungen zur zweiten Revisionsstufe des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) hat das Bundesparlament auf das Urteil «Meikirch» reagiert und einen Antrag des St. Galler Mitte-Ständerats Benedikt Würth angenommen, welcher vorsieht, dass die Kantone – wie ursprünglich gedacht – von Bundesrechts wegen nur noch zur Umsetzung der Minimalregelung (20 Prozent bei Einzonungen) verpflichtet sind. Den Ausgleich für Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungspläne regelt somit das kantonale Recht. Schweizweit ist es heute den Gemeinden in den meisten Kantonen erlaubt, über die Minimalregelung hinauszugehen und auch Mehrwerte aus anderen Vorteilen zu erfassen, sofern sie dies wollen. Dies gilt heute in gleicher Weise für den Kanton Zug.

1.1. Bestehende Regelung im Kanton Zug (§§ 52a ff. PBG)

Der Kanton Zug hat mit der letzten (grösseren) Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) Bestimmungen zur Mehrwertabgabe in den §§ 52a ff. PBG 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 (§ 52a Abs. 1 PBG). Die Höhe der Abgabe beträgt hier 20 Prozent des Bodenmehrerts (§ 52a Abs. 2 PBG). Dieser Abgabesatz orientiert sich an der bundesrechtlichen Mindestvorgabe.

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. Das kantonale Recht setzt hier voraus, dass die Gemeinden für die Erhebung einer Mehrwertabgabe mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen (§ 52a Abs. 2a PBG). Die erhaltenen Geldmittel aus der Mehrwertabgabe fliessen in eine Spezialfinanzierung, die für Rückzonungen sowie zur Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen verwendet wird (§ 52d Abs. 1 PBG).

2. Initiative

Mit der vorliegenden Mehrwert-Initiative sollen die §§ 52a, 52a0, 52c und 52d des PBG angepasst und ergänzt werden.

Die wesentlichen Punkte der Initiative sind:

- Die Mehrwertabgabe soll im obligatorischen Bereich von 20 auf 30 Prozent erhöht werden.
- Das kantonale Recht soll eine zwingende Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich vorsehen. Mit anderen Worten sollen die Gemeinden auch bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von 30 Prozent erheben. Eine Erhöhung der Abgabe bis maximal 50 Prozent ist möglich.
- Neue Berechnung der Mehrwertabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen: Die Mehrwertabgabe bemisst sich nach dem um 500 000 Franken gekürzten Bodenmehrert.
- Sofern keine Rückzonungen zu entschädigen sind, sind die Mittel für die Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen einzusetzen, davon sind mindestens 50 Prozent für preisgünstige Wohnungen vorzusehen.

3. Gegenvorschlag des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Initiative insgesamt deutlich zu weit geht. Sie steht insbesondere auch teilweise im Widerspruch zu den vor wenigen Jahren geführten politischen Diskussionen betreffend die letzte PBG-Revision und die jüngst erfolgten Beratungen im Bundesparlament zum RPG 2. An den wesentlichen Aspekten der bereits im Gesetz enthaltenen Regelungen soll daher grundsätzlich festgehalten werden. Die Initiative ist aus diesem Grund abzulehnen. Die aktuell laufenden Ortsplanungsrevisionen haben allerdings dazu geführt, dass sich die Gemeinden mit den Bestimmungen zur Mehrwertabgabe vertieft auseinandergesetzt haben. Dabei zeigte sich, dass die heutigen Regelungen in der Umsetzung teilweise problematisch sind. Aus diesem Grund schlägt der Regierungsrat vor, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dies ermöglicht, die heutigen Schwierigkeiten der

bestehenden gesetzlichen Regelungen abzufangen und auch für die Gemeinden hinsichtlich des Vollzugs Rechtssicherheit zu schaffen. Die zentralen Punkte sind:

- Sofern die Gemeinden für Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungspläne (Überobligatorium) eine Mehrwertabgabe vorsehen, soll ihnen in Bezug auf die Abgabehöhe mehr Spielraum zukommen (maximal 30 Prozent).
- Neue Berechnung der Mehrwertabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen: Die Mehrwertabgabe bemisst sich nach dem um 1 500 000 Franken gekürzten Bodenmehrwert.
- Auf die zwingende Voraussetzung eines verwaltungsrechtlichen Vertrags im überobligatorischen Bereich wird verzichtet.
- Bei der Zweckbindung wird die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus als raumplanerische Massnahme explizit erwähnt.

Parallel zur eingereichten Mehrwert-Initiative liefen auf Stufe Bund die Beratungen zum RPG 2. Dabei ging es – wie bereits erwähnt – unter anderem auch um eine Änderung des Gesetzestexts zum Mehrwertausgleich (Art. 5 Abs. 1 RPG) und die Frage, ob für den überobligatorischen Bereich zwingend eine Mehrwertabgabe erhoben werden muss oder nicht. Die Schlussabstimmung erfolgte im Bundesparlament am 29. September 2023. Damit wurde auch der Antrag des St. Galler Mitte-Ständerats Benedikt Würth angenommen, wonach die Kantone – wie ursprünglich gedacht – von Bundesrechts wegen nur noch zur Umsetzung der Minimalregelung (20 Prozent bei Einzonungen) verpflichtet sind. Da der Ausgang dieses Geschäfts für die Beantwortung der vorliegenden Initiative von massgeblicher Bedeutung war, konnte der Gegenvorschlag aufgrund der gesetzlich sehr kurzen Fristen nicht vorgängig bei den Einwohnergemeinden, den im Kantonsrat vertretenen Parteien, den Wirtschaftsverbänden etc. in die Vernehmlassung gegeben werden.

Nachfolgend werden die von der Initiative beantragten Gesetzesänderungen sowie der regierungsrätliche Gegenvorschlag im Einzelnen erläutert:

4. Änderungen/Gegenvorschlag im Detail

4.1. Höhe der Abgabe bei Einzonungen (§ 52a Abs. 2 PBG)

Die Initianten schlagen vor, die Abgabe bei der erstmaligen und dauerhaften Zuweisung von Boden zu Bauzonen sowie der Zuweisung von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen von bisher 20 Prozent auf 30 Prozent zu erhöhen. Die Höhe des Abgabesatzes wurde im Rahmen der letzten PBG-Revision, welche per 1. Juli 2019 in Kraft getreten ist, eingehend diskutiert. Der Kantonsrat hat sich dabei am bundesrechtlichen Minimum von 20 Prozent orientiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben der Mehrwertabgabe noch weitere Steuern anfallen werden. Gestützt auf das eidgenössische Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) müssen die Grundeigentümerschaften je nach ihrer Qualität als Privatperson, Privatperson mit einem Grundstück als Geschäftsvermögen, namentlich Landwirtinnen/Landwirte, sowie juristische Personen zusätzlich auch noch Grundstückgewinnsteuern, Einkommenssteuern oder Gewinnsteuern bezahlen. Der Abgabesatz (Mehrwertabgabe sowie weitere Steuern) kommt bei diesen Konstellationen insgesamt zwischen 30 Prozent und rund 60 Prozent des Bodenmehrwerts zu liegen. Im Vergleich zur letzten PBG-Revision hat sich an dieser Ausgangslage nichts verändert. Zu hohe Abgabesätze laufen überdies dem Verdichtungsgedanken und dem Bereitstellen von zusätzlichem Wohnraum entgegen.

Fazit: An der bisherigen Regelung mit einem Abgabesatz von 20 Prozent des Bodenmehrwerts ist festzuhalten.

4.2. Höhe der Abgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen; Verwaltungsrechtlicher Vertrag und Berechnung der Mehrwertabgabe (§ 52a Abs. 2a PBG)

4.2.1. *Höhe der Abgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen*

Die Initianten schlagen in § 52a Abs. 2a PBG eine kantonale Verpflichtung vor, wonach die Gemeinden bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von 30 Prozent des um 500 000 Franken gekürzten Bodenmehrerts erheben. Sie können diese Abgabe in ihren Bauordnungen auf maximal 50 Prozent erhöhen. Wie bereits erwähnt, stellte man im Rahmen der letzten Revision des PBG fest, dass die Gemeinden sowie die heutige Kommission für Raum, Umwelt und Verkehr einen überobligatorischen Bereich der Mehrwertabgabe wünschten. Dabei hat man die bundesrechtlichen Vorgaben stets als Mindestvorgaben verstanden. Man ging davon aus, dass es den Kantonen offenstehe, ob sie über die Mindestvorgaben 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 Bebauungsplänen entstehen. Die heutige Gesetzeslage auf kantonaler Ebene erklärt dementsprechend den überobligatorischen Bereich (das heisst die Mehrwertabgabe für Umzonungen, Aufzonungen und bei Bebauungsplänen) als fakultativ. Mit anderen Worten gelangt dieser 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 aktuell mit dem übergeordneten Bundesrecht gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht konform.

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 wurden 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 unter anderem eine Änderung von Art. 5 Abs. 1 und 1^{bis} RPG. Diese lautet neu wie folgt:

Art. 5 Abs. 1 zweiter Satz und 1^{bis} RPG

«¹ ... Die Mindestanforderungen richten sich nach den Absätzen 1bis–1sexies.

^{1bis} Planungsvorteile, die sich aus neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenen 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. Die Referendumsfrist für die erwähnte Anpassung des RPG zum Mehrwertausgleich läuft am 15. Februar 2024 ab.

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^{bis} 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., bundesrechtlich nicht zwingend einer 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^{bis} RPG im Einklang. Für den Regierungsrat besteht deshalb keine Veranlassung, vom bewährten System abzuweichen. Es soll auf kantonaler Ebene keine zwingende Mehrwertabgabe im Bereich des Überobligatoriums geben und die Einführung einer solchen soll weiterhin im Ermessen der Gemeinden liegen. Bei den Arbeiten zu den laufenden Ortsplanungsrevisionen hat sich allerdings herausgestellt, dass die Gemeinden, welche auch eine Mehrwertabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen in Erwägung ziehen, einfache und klare kantonale Vorgaben mit mehr Flexibilität begrüßen würden. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, den Gemeinden mehr Handlungsspielraum bei der Abgabehöhe im überobligatorischen Bereich einzuräumen. Im Sinne der Initiative ist daher der maximale Abgabesatz von 20 Prozent auf 30 Prozent zu erhöhen. Dies stärkt nicht nur die Autonomie der Gemeinden, sondern schafft die Möglichkeit, dass die tatsächlichen Abgabebeträge für den obligatorischen und den überobligatorischen Bereich einheitlicher gestaltet werden können, sofern dies gewünscht wird, weil die Mehrwertabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen anders als bei Einzonungen auf einem reduzierten Bodenmehrwert zu erheben ist. Eine Erhöhung des Abgabesatzes auf maximal 50 Prozent – wie es die Initianten fordern – geht deutlich zu weit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden soll. Ein Mittel dazu bilden die Umzonungen, Aufzonungen und die Bebauungspläne. Damit das Ziel der Verdichtung nicht unterlaufen wird, soll der maximale Abgabesatz deshalb nicht zu hoch angesetzt werden.

Fazit: Auf eine kantonale Regelung, welche zwingend eine Mehrwertabgabe für Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungspläne (überobligatorischer Bereich) vorsieht, ist weiterhin zu verzichten. Am bewährten System ist somit festzuhalten. Es liegt im Ermessen der Gemeinden, ob sie für den überobligatorischen Bereich eine entsprechende Bestimmung in ihre Bauordnungen aufnehmen wollen. Dabei soll ihnen jedoch mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung zukommen, indem im Gegenvorschlag zur Initiative der maximale Abgabesatz von 20 Prozent auf 30 Prozent zu erhöhen ist.

4.2.2. *Verwaltungsrechtlicher Vertrag*

Gemäss heutigem § 52a Abs. 2a PBG und auch dem Vorschlag der Initianten kann die Mehrwertabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen nur mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags erhoben werden. Ein Vertrag setzt einen Konsens zwischen der Gemeinde und der abgabepflichtigen Person voraus. Weigert sich letztere, den Vertrag zu unterzeichnen, ist die Mehrwertabgabe in Frage gestellt, da die Gemeinde den Ausgleich nicht durchsetzen kann. Das Anliegen der Initiative, im überobligatorischen Bereich zwingend eine Mehrwertabgabe einzuführen, kann daher mit der Voraussetzung, dass dazu ein verwaltungsrechtlicher Vertrag abzuschliessen ist, nicht umgesetzt werden. Selbst bei Annahme der Initiative ist deshalb nicht sichergestellt, dass bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen erhebliche Planungsvorteile ausgeglichen werden können, wenn sich die abgabepflichtige Person weigert, den verwaltungsrechtlichen Vertrag zu unterzeichnen. Die Initiative ist bereits aus diesem Grund nicht zielführend, da sie in der Umsetzung zusätzliche Fragen aufwirft und Unklarheiten mit sich bringt. Soll der überobligatorische Bereich jedoch fakultativ bleiben und den Gemeinden auch die Umsetzung ermöglicht werden, ist auf das Instrument des verwaltungsrechtlichen Vertrags zu verzichten. Im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevisionen konnte auch diesbezüglich festgestellt werden, dass der Umgang mit diesem Instrument unklar ist und oftmals zu Problemen führt. Dieser Verzicht führt hingegen nicht dazu, dass der Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags in diesem Bereich per se ausgeschlossen wäre. Gemäss Rechtsprechung benötigt es dazu grundsätzlich keine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung.

Fazit: Im Gegenvorschlag ist das Instrument des verwaltungsrechtlichen Vertrags zu streichen. Dies betrifft nicht nur § 52a Abs. 2a, sondern auch die §§ 52a1 Abs. 2 und 52b Abs. 1 Bst. b PBG.

4.2.3. *Berechnung der Mehrwertabgabe*

Die Initiative schlägt bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen eine neue Berechnungsmethodik vor. Im Vergleich zur bisherigen Berechnung, welche sich auch aufgrund der Rückfragen der Gemeinden als eher kompliziert erweist, ist die von den Initianten gewählte Berechnungsweise einfach und klar. Danach berechnet sich die Mehrwertabgabe im Umfang von 30 Prozent des um 500 000 Franken gekürzten Bodenmehrerts. Wie bereits erwähnt, soll der überobligatorische Bereich weiterhin fakultativ bleiben. Im Übrigen erscheint der Vorschlag der Initianten aber als praktikabel, da er ausschliesslich auf den Bodenmehrwert abstellt, welcher durch die Planungsmassnahme entsteht und diesen Wert um 500 000 Franken kürzt. Diese Berechnungsweise bringt gerade bei Bebauungsplänen Vorteile mit sich. Dies insbesondere deshalb, weil es auch Bebauungspläne gibt, die für die Überbauung keine Ausnützungsziffer, sondern lediglich das Volumen festlegen. Mit der heutigen Berechnungsmethode muss in diesen Fällen zuerst die Nutzungserhöhung bzw. die Erhöhung der Ausnützungsziffer ermittelt werden, obwohl für den Bebauungsplan keine solche bestimmt wurde, bevor die Mehrwertabgabe erhoben werden kann. Dies ist aufwendig und umständlich. Die Berechnungsmethode der Initianten erweist sich als klar und in der Umsetzung ohne Weiteres praktikabel. Zu berücksichtigen ist

jedoch, dass mit einer neuen Berechnungsweise auch dem Ziel der Innenentwicklung (Verdichtung) Rechnung zu tragen ist. In diesem Sinn beinhaltet die heutige Regelung die Vorgabe, dass eine Mehrwertabgabe bei Aufzonungen und Bebauungsplänen erst dann erfolgen kann, wenn gleichzeitig eine Erhöhung der Ausnutzungsziffer um mehr als 0,3 bzw. der Baumassenziffer um mehr als 1,2 vorliegt. Diese Regelung soll vor allem gewährleisten, dass Aufzonungen namentlich von der W1 in die W2 und einfache Bebauungspläne mit einer maximal zulässigen Nutzungsmassenerhöhung von 20 Prozent nicht bereits der Mehrwertabgabe unterstellt werden können. Diesem Kerngedanken kann auch auf der Grundlage der Initiative weitestgehend nachgelebt werden, indem der Betrag, um welchen der Bodenmehrwert gekürzt werden soll, zu erhöhen ist. Nimmt man als Ziel, dass kleinere Planungen (namentlich kleinere Bebauungspläne, Aufzonungen und Umzonungen) mehrwertabgabefrei bleiben sollen, kann diesbezüglich als Ausgangspunkt der einfache Bebauungsplan herangezogen werden. Geht man beispielsweise von einem Bodenpreis für Verdichtungsflächen im Kanton Zug von durchschnittlich 3750 Franken/m² und einer Landfläche von 2000 m² (Mindestfläche für einen einfachen Bebauungsplan) und eine maximale Nutzungsmassenerhöhung von 20 Prozent (wie beim einfachen Bebauungsplan) aus, welche sich im gleichen Umfang auf den Verkehrswert des Grundstücks niederschlägt, resultiert ein Mehrwert von 1 500 000 Franken (750 Franken [20 Prozent von 3750 Franken] x 2000 m²). Der Bodenmehrwert soll daher nicht im Umfang von 500 000 Franken, sondern von 1 500 000 Franken gekürzt werden. Durch diesen Abzug von 1 500 000 Franken fallen die kleineren Planungen nicht unter die Mehrwertabgabe, selbst wenn die Gemeinde für den überobligatorischen Bereich eine Mehrwertabgabe vorschreibt. Damit können die Bestrebungen der Innenverdichtung gewährleistet werden.

Fazit: Die Berechnungsmethode der Initiative ist im Gegenvorschlag zu übernehmen. Diese ist einfach und praktikabel. Zudem werden damit die heutigen Berechnungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit Bebauungsplänen ausgemerzt. Sie ist jedoch insoweit anzupassen, als der Abzug vom Bodenmehrwert auf 1 500 000 Franken erhöht wird.

4.3. Definition Bodenmehrwert (§ 52a Abs. 3 PBG)

Die Initiative schlägt eine neue Definition des Bodenmehrwerts vor. Auf deren Übernahme kann verzichtet werden, weil die bereits vorhandenen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe den Begriff des Bodenmehrwerts regeln. Es ist auch nicht ersichtlich, inwiefern der neue Vorschlag gegenüber der bisherigen Definition von Vorteil sein soll.

Fazit: An der bisherigen Definition des Bodenmehrwerts ist festzuhalten.

4.4. Zusammengehörende Grundstücke (§ 52a Abs. 4 PBG)

Mit dieser neuen Bestimmung beabsichtigen die Initianten, dass bei wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörenden Grundstücken die Summe der Mehrwerte aller Grundstücke massgebend ist. Dieser Vorschlag ist abzulehnen. Die Regelung wirft mehr Fragen auf, als sie löst. Es bleibt insbesondere unklar, in welchen Fällen von wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörenden Grundstücken ausgegangen werden muss. Von zusammengehörenden Grundstücken kann sicherlich dann gesprochen werden, wenn diese Teil eines Bebauungsplans sind. Dass dabei für die Berechnung der Abgabe der Bodenmehrwert sämtlicher Grundstücke innerhalb des Bebauungsplanperimeters massgebend ist, ergibt sich bereits aus den restlichen Bestimmungen. Der Hauptanwendungsfall wird somit bereits abgedeckt. Zusätzliche Regelungen bedarf es nicht. Zudem sollen bei Einzonungen, Umzonungen und Aufzonungen weiterhin die Mehrwerte der einzelnen Parzellen Berechnungsgrundlage bilden. In welchen Fällen eine Kumulation angezeigt wäre, ist im Übrigen nicht ersichtlich.

Fazit: Der von den Initianten neu vorgeschlagene § 52a Abs. 4 PBG ist abzulehnen und wird deshalb nicht übernommen.

4.5. Mehrwertabgabe als Sachleistung (§ 52a0 Abs. 1, 2 und 3 PBG)

4.5.1. Zuständigkeit (§ 52a0 Abs. 1 PBG)

Die Initianten schlagen vor, den § 52a0 Abs. 1 PBG dahingehend zu ergänzen, dass bei einem Wert der Sachleistung über 500 000 Franken der Vertrag durch die Gemeindeversammlung bzw. den Grossen Gemeinderat zu genehmigen ist. Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS 611.1) hält in § 1 Abs. 2 fest, dass es für die Einwohner-, die Bürger- und die Kirchgemeinden gilt, jedoch ohne die Abschnitte 5 und 6. Soweit notwendig erlassen die Gemeinden entsprechende Bestimmungen. Beim erwähnten Abschnitt 5 geht es um die Zuständigkeiten. Es obliegt somit den Gemeinden, die Zuständigkeiten und Kompetenzen für den Abschluss solcher Verträge zu regeln. Diesen Spielraum ist den Gemeinden zu bewahren, weshalb es keinen Sinn ergibt, auf kantonaler Ebene eine entsprechende Regelung für sämtliche Gemeinden zu erlassen.

Fazit: Der Vorschlag der Initianten ist abzulehnen bzw. die bisherige Regelung ist beizubehalten.

4.5.2. Geldwert oder Marktwert (§ 52a0 Abs. 2 und 3 PBG)

Der heute geltende § 52a0 Abs. 2 und 3 PBG spricht vom geschätzten Geldwert der Sachleistung. Die Initiative beabsichtigt, anstelle des Begriffs «Geldwert» den Begriff «Marktwert» der Sachleistung zu verwenden. Unter Marktwert versteht man den unter Marktbedingungen bestimmte Preis/Wert eines Guts. Für Grundstücke stellt der Verkehrswert den Marktwert dar. Wird für den Bodenmehrwert auf den Verkehrswert der Grundstücke abgestellt, erscheint es daher zutreffend, auch bei Sachleistung, welche anstelle der Barleistung erfolgt, den Marktwert als massgeblich zu bezeichnen.

Fazit: Im Gegenvorschlag ist in § 52a0 Abs. 2 und 3 PBG – wie von den Initianten vorgeschlagen – bei Sachleistung der Begriff «Marktwert» zu verwenden.

4.6. Kürzung, Befreiung (§ 52c Abs. 2 PBG)

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist auch § 52c Abs. 2 PBG für einen Gegenvorschlag entsprechend anzupassen. Dies beinhaltet, dass der Abzug vom Bodenmehrwert auf 1 500 000 Franken erhöht wird.

Fazit: Paragraph 52c Abs. 2 PBG ist aufgrund der vorstehenden Ausführungen für einen Gegenvorschlag ebenfalls entsprechend anzupassen (Abzug 1 500 000 Franken).

4.7. Zweckbindung (§ 52d Abs. 1, 2 und 3 PBG)

4.7.1. Raumplanerische Massnahmen (§ 52d Abs. 1 PBG)

Neben der Erhöhung des Abgabesatzes stellt die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus ein zentrales Anliegen der Initiative dar. Diese sieht deshalb vor, dass die Gelder aus der Mehrwertabgabe – unter Vorbehalt von Rückzonen – in raumplanerische Massnahmen fliessen sollen, wovon jedoch mindestens 50 Prozent für preisgünstige Wohnungen

einzusetzen sind. Dass zukünftig ein namhafter Teil der Gelder dem preisgünstigen Wohnungsbau zugutekommen soll, entspricht einem aktuellen gesellschaftspolitischen Anliegen. Der Idealfall, wonach die Förderung preisgünstiger Wohnungen «auf der grünen Wiese» erfolgt, dürfte jedoch die Ausnahme bleiben. Insbesondere in kleineren Gemeinden erscheint das Potenzial der von den Initianten vorgeschlagenen Regelung mangels geeigneter Grundstücke kaum vorhanden zu sein. Zu beachten ist weiter, dass mit dem Vorschlag der Initianten ein wesentlicher Teil der Mittel aus der Mehrwertabgabe an diejenigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zurückfliessen würde, welche aufgrund von Planungsvorteilen bereits Mehrwerte erhalten haben. Erstellen diese im Rahmen des verdichteten Bauens preisgünstige Wohnungen, würden sie somit zweimal profitieren (Planungsmehrwert einerseits und Vergütung für den preisgünstigen Wohnungsbau andererseits). Hier besteht die Gefahr einer Übersubventionierung, weshalb ein Mindestanteil der Mittel für den preisgünstigen Wohnungsbau nicht generell im kantonalen Recht verankert werden soll. Ergänzend ist zu erwähnen, dass bereits die heutige Regelung die Zweckbindung weit fasst und es im Ermessen des jeweils zuständigen Gemeinwesens liegt, wie die Mittel verwendet werden sollen. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag zur «Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht – Neustart» vom 15. Mai 2018 festgehalten, dass der Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Massnahmen der Raumplanung verwendet werden könne, worunter auch die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus gehöre. Dieser Hinweis fehlt heute im Gesetz. Zudem kommt öfters die Frage auf, ob der preisgünstige Wohnungsbau tatsächlich als raumplanerische Massnahme gelte. Im Gegenvorschlag soll diesbezüglich Klarheit geschaffen werden. Es wird entgegen dem Vorschlag der Initianten auf einen festen Anteil, wie die Mittel zu verwenden sind, verzichtet. Hingegen ist die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus als raumplanerische Massnahme explizit im Gesetzestext zu erwähnen. Es obliegt dem zuständigen Gemeinwesen, für welche raumplanerische Massnahme und in welcher Höhe die Mittel – unter Vorbehalt von Rückzonen – eingesetzt werden sollen. Damit wird auch den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Gemeinden Rechnung getragen.

Fazit: Das Anliegen der Initianten im Sinne eines festen Anteils der Mittel für preisgünstige Wohnungen wird abgelehnt. Im Gegenvorschlag ist die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus als raumplanerische Massnahme explizit zu erwähnen.

4.7.2. Grundbucheintrag (§ 52d Abs. 2 PBG)

Die Initianten sehen den Bedarf, dass bei einer Sachleistung neben einer vertraglichen Sicherung auch noch eine Anmerkung im Grundbuch erfolgen soll. Dies erscheint nicht notwendig. Zum einen wird die Sachleistung bereits über einen Vertrag mit der Gemeinde gesichert. Zum anderen hat die Anmerkung im Grundbuch lediglich deklarative und gerade keine konstitutive Wirkung. Sie verursacht darüber hinaus unnötige zusätzliche Kosten. Da in § 52d Abs. 2 PBG bereits von raumplanerischen Massnahmen gesprochen wird und darunter auch der preisgünstige Wohnungsbau fällt, kann hier auf den von den Initianten vorgeschlagenen Zusatz «preisgünstige Wohnungen» verzichtet werden.

Fazit: Der Vorschlag der Initianten ist abzulehnen bzw. die bisherige Regelung ist beizubehalten.

4.7.3. Definition «preisgünstig» (§ 52d Abs. 3 PBG)

Die Initiative sieht vor, im PBG festzuschreiben, welche Wohnungen als preisgünstig gelten. Dies ist ebenfalls abzulehnen. Der Kanton regelt den preisgünstigen Wohnungsbau über das kantonale Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 30. Januar 2003

(Wohnraumförderungsgesetz, WFG; BGS 851.211). Eine Wohnung gilt aus kantonaler Sicht dann als preisgünstig, wenn sie dem WFG unterstellt ist. Sofern die Gemeinden noch weitere Wohnungen ausserhalb des WFG als preisgünstig bezeichnen und über die Mehrwertabgabe fördern wollen, können sie dies auf kommunaler Stufe regeln. Es gilt hier, die Autonomie der Gemeinden zu wahren, weshalb von einer Vereinheitlichung der Definition «preisgünstig» im PBG abzusehen ist.

Fazit: Der Vorschlag der Initianten ist abzulehnen und auf einen neuen § 52d Abs. 3 PBG ist zu verzichten.

5. Fazit

Für den Regierungsrat geht die Initiative deutlich zu weit, weshalb sie abzulehnen ist. Sie steht mit der Innenverdichtung der Siedlungsgebiete, welche vor allem über Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungspläne erfolgen soll, klar im Konflikt. Auch im Rahmen der RPG 2-Diskussionen auf Bundesebene hat sich gezeigt, dass eine zwingende Mehrwertabgabe für den überobligatorischen Bereich nicht angestrebt wird. Hinzu kommt, dass die hierzu von den Initianten vorgeschlagene Regelung kaum umsetzbar wäre, da sie den Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags voraussetzt. Die Initiative ist somit bereits in einem Kernpunkt nicht überzeugend, da sie in Bezug auf die Umsetzung zentrale Fragen aufwirft und Unklarheiten mit sich bringt. Aus den laufenden Ortsplanungsrevisionen hat sich jedoch gezeigt, dass die heutigen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe gewisse Schwierigkeiten beinhalten. Daher spricht sich der Regierungsrat für einen Gegenvorschlag aus, welcher den Gemeinden im freiwilligen überobligatorischen Bereich mehr Flexibilität einräumt, und die Berechnungsmethode vereinfacht, ohne jedoch die kleineren Planungen einer Mehrwertabgabe zuzuführen. Dem Anliegen der Initiative soll zudem damit Rechnung getragen werden, dass bei der Zweckbindung die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus als raumplanerische Massnahme explizit erwähnt wird.

6. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und auf die Gemeinden. Dies insbesondere auch deshalb, weil mit dem von der Regierung beantragten Gegenvorschlag die Mehrwertabgabe für Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungspläne weiterhin fakultativ bleibt. Zudem steht es den Gemeinden frei, den Abgabesatz innerhalb der kantonalen Vorgaben frei festzulegen. Eine Prognose hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen ist daher im heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Die Vorlage hat auch keine Anpassungen von Leistungsaufträgen zur Folge.

7. Zeitplan

Lehnt der Kantonsrat die Gesetzesinitiative ab, ist innert sechs Monaten seit der Schlussabstimmung im Kantonsrat eine Volksabstimmung durchzuführen. Findet innert drei Monaten nach Ablauf dieser Frist ein eidgenössischer oder kantonaler Urnengang statt, kann die Abstimmung mit diesem zusammengelegt werden: § 35 Abs. 5 KV.

| | |
|--------------------|---|
| 29. Februar 2024 | Kantonsrat, Kommissionsbestellung |
| März 2024 | Zwischenbericht der Kommission Raum Umwelt Verkehr (RUV) betreffend Fristverlängerung |
| 21. März 2024 | Beschluss Kantonsrat über Fristverlängerung |
| April 2024 | Kommissionssitzung |
| April/Mai 2024 | Kommissionsbericht |
| Mai/Juni 2024 | Beratung und Bericht Staatswirtschaftskommission |
| 4. Juli 2024 | Kantonsrat, 1. Lesung |
| 26. September 2024 | Kantonsrat, 2. Lesung |
| 9. Februar 2025 | Volksabstimmung |

8. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3537.3 - 17578 einzutreten, die Gesetzesinitiative für Lebensqualität und bezahlbaren Wohnraum! – Verdichtung fair gestalten (Mehrwert-Initiative) abzulehnen und dem Gegenvorschlag des Regierungsrats zuzustimmen.

Zug, 30. Januar 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser