

MOTION VON JEAN-PIERRE PRODOLLIET

BETREFFEND GESETZLICHE MASSNAHMEN, DIE BEWIRKEN, DASS
GRUNDEIGENTUM FÜR DIE IN DER RAUMPLANUNG VORGESEHENEN
ZWECKE GENUTZT WERDEN KANN UND DIE DER BAULANDHORTUNG
ENTGEGENWIRKEN
(VORLAGE NR. 1193.1 - 11349)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 23. NOVEMBER 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. November 2003 haben Kantonsrat Jean-Pierre Prodolliet, Cham, sowie sieben Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner folgende Motion eingereicht (Vorlage Nr. 1193.1 - 11349):

Der Regierungsrat wird aufgefordert:

1. Dem Kantonsrat einen Bericht darüber zu erstatten, welche gesetzlichen Massnahmen denkbar sind, die bewirken, dass Grundeigentum für die in der Raumplanung vorgesehenen Zwecke ohne zeitlichen Verzug genutzt werden kann und dies nicht durch Baulandhortung verhindert wird.
2. Dem Kantonsrat aufgrund gemachter Bewertung möglicher Massnahmen einen oder mehrere Anträge zu stellen für entsprechende Gesetzesänderungen oder -ergänzungen.

In der Begründung heisst es, die hohen Bodenpreise würden immer wieder angesprochen, doch fehle jeweils der Mut, Abhilfe zu schaffen. Gelegentlich würden Massnahmen genannt. Noch nie sei gefordert worden, sie umzusetzen. Die steuerliche Attraktivität im Kanton Zug bewirke eine Nachfrage nach Grundeigentum, der ein beschränktes Angebot gegenüber stehe. Die Planung allein ergebe noch keine

einschneidende Beschränkung des Baugebietes, sondern es fehle an der Freigabe durch die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Gegen die Hortung von Bauland liessen sich steuerliche Massnahmen oder die Enteignung einsetzen. Nicht nur im Siedlungsgebiet komme es vor, dass Grundeigentum nicht gemäss seinem Zweck genutzt werde, sondern beispielsweise auch in Gebieten für den Kiesabbau oder für Abfallanlagen. - Die hohen Bodenpreise seien ursächlich für die hohen Lebenskosten, was wiederum die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft berühre. Grundeigentum solle in die Hand jener gelangen, die es auch nutzten. Private und Firmen aus der Mittelschicht sollten eine Chance haben, Grundeigentum zu erwerben.

Der Kantonsrat hat die Motion an seiner Sitzung vom 18. Dezember 2003 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

1. Ausgangslage

Raumplanung ist verfassungsgemäss Aufgabe der Kantone und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung). Ein haushälterischer Umgang mit dem Boden bedeutet einerseits Sparsamkeit, da der Boden nicht vermehrbar ist, andererseits jedoch auch, dass für die Bodennutzung die erforderlichen Flächen zur Verfügung stehen sollen, ob es um Landwirtschaft, Landschaftsschutz, Siedlung oder Verkehr geht. Die Verfassung spricht nicht von ungefähr von einer zweckmässigen Nutzung des Bodens. Im Weiteren heisst es, die Besiedlung des Landes müsse geordnet erfolgen. Von vornherein sind den Siedlungen Grenzen zu setzen. Dieses vom Souverän beschlossene Ziel hat auch zur Folge, dass in Zeiten hoher Nachfrage das Bauland knapp ist. Es sofort oder gar spekulativ der Nachfrage anzupassen, wäre mit den Grundregeln für die Raumplanung nicht vereinbar.

Die Motionäre haben richtig erkannt, dass die zweckmässige Bodennutzung dadurch erschwert sein kann, dass Land gerade nicht seinem Zweck entsprechend verwendet wird, namentlich Land in Bauzonen. Das ist ein immer wiederkehrendes politisches Thema, seit es Raumplanung überhaupt gibt. Es liegt im Spannungsfeld von Aufgabenzuordnung und Rechtsgewährleistung. Während der zitierte Art. 75 der Bundesverfassung mit seinem Raumplanungsauftrag im Kapitel „Verhältnis von Bund und Kantonen“ steht und damit eine föderalistische Richtung besitzt, ist die Eigentumsgarantie nach Art. 26 der Bundesverfassung ins Kapitel der Grundrechte

eingereicht. Die Eigentumsgarantie geniesst einen hohen Rang. Auf sie kann sich der einzelne berufen. Sie bedeutet unter anderem, dass kein Bauzwang für Eigentümerinnen und Eigentümer von Land in der Bauzone besteht. Wer solches Land hat, darf es auch unüberbaut lassen. Selbst wer für ein Grundstück eine Baubewilligung erlangt hat, muss davon keinen Gebrauch machen. Mit anderen Worten: Die Raumplanung verschafft zwar Chancen, ein Grundstück zum Beispiel baulich zu verwerten, wenn es in einer Bauzone liegt, sie kann jedoch den Kern der Eigentumsgarantie nicht berühren. Enteignungen oder Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind nur unter engen Voraussetzungen nach Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung möglich.

Die verfassungsmässige Ordnung in der Schweiz verlangt von Bund und Kantonen eine koordinierte, ausgewogene Raumplanung. Diese muss aber die Grundrechte und namentlich die Eigentumsgarantie respektieren.

Die Motionäre gehen davon aus, dass Angebot und Nachfrage von Bauland und anderem für bestimmte Zwecke reserviertem Land im Ungleichgewicht sind. Sie sehen darin eine Störung der Bodenordnung. Richtig ist, dass die Bodenpreise im Kanton Zug im Vergleich mit anderen Kantonen und Regionen hoch sind. Die Attraktivität des Kantons und seine wirtschaftliche Entwicklung, an der alle Bevölkerungskreise teilhaben, sind deswegen jedoch nicht in Frage gestellt. Beispielsweise hat der Gesamtwohnungsbestand von 33'654 Wohnungen im Jahr 1990 auf 42'317 im Jahr 2000 und 44'663 im Jahr 2003 zugenommen. Dabei ist der Bedarf an Wohnfläche pro Einwohnerin und Einwohner ständig von rund 30 m² auf über 45 m² gestiegen.

Mit dem kantonalen Richtplan vom 28. Januar 2004 gelangen grössere Flächen neu ins Baugebiet, so dass die Einwohnergemeinden sie in ihren Zonenplänen als Bauzonen ausweisen können. Ein Bevölkerungszuwachs von über 20'000 Personen auf rund 127'000 Einwohner im Jahr 2020 ist prognostiziert. Weder die Zunahme der Wohnflächen pro Person noch das Bevölkerungswachstum und auch nicht das allgemeine Wirtschaftswachstum wären möglich, wenn die Annahme der Motionäre richtig wäre, das Bauland würde in grossem Umfang gehortet. Richtig ist, dass nicht alles Bauland sofort auf den Markt gelangt, sondern nur sukzessive. Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verhalten sich marktgerecht und zugleich verfassungsgemäss, weil es einer geordneten Besiedlung des Landes eher dient, wenn das Bauland nach und nach seinem Zweck zugeführt wird, als wenn alles schlagartig überbaut wird. Soweit die Motionäre von Baulandhortung sprechen, sehen sie

offenbar nicht, dass rascher Landhandel ebenso unerwünschte Auswirkungen haben kann wie Stillstand über Jahre.

2. Zu den beiden Forderungen der Motion

- a) Die Motionäre verlangen eine Berichterstattung darüber, wie Grundeigentum für die raumplanerisch vorgesehenen Zwecke ohne Verzug genutzt werden und Baulandhortung verhindert werden kann.

Die Motion führt in der Begründung bereits Massnahmen an. Die Rede ist zunächst von steuerlichen Mehrbelastungen der Eigentümerinnen und Eigentümer von eingezontem und nicht überbautem Land. Gemeint ist Art. 14 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1999 (StHG; SR 642.14). Danach kann bei der Bewertung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken der Verkehrswert mitberücksichtigt oder im Falle der Veräusserung oder Aufgabe der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung des Grundstückes eine Nachbesteuerung für die Differenz zwischen Ertrags- und Verkehrswert für eine Periode von höchstens 20 Jahren erfolgen. Unser Steuergesetz hat diese bundesrechtliche Möglichkeit nicht ausgeschöpft. Art. 42 Abs. 2 des kantonalen Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG; BGS 632.1) sieht vor, dass von der Eigentümerin oder dem Eigentümer bzw. deren oder dessen Ehefrau land- oder forstwirtschaftlich genutzte sowie den bundesrechtlichen Vorschriften über die landwirtschaftliche Pacht unterstellte Grundstücke zum Ertragswert besteuert werden. Wir sind mit dem Gesetzgeber der Auffassung, dass der Fiskus das landwirtschaftlich genutzte Land nur seinem Ertragswert entsprechend belangen soll. Würde man den Baulandwert veranschlagen, gerieten zahlreiche bäuerliche Betriebe in Bedrängnis, da sie die um ein vielfaches höheren Vermögenssteuern mit den Erträgen aus der Landwirtschaft nicht auffangen könnten. Wer aber einen landwirtschaftlichen Betrieb führt, soll unseres Erachtens nicht wegen der Siedlungsplanung zur Aufgabe gezwungen werden. Die Landwirtschaftspolitik bedarf keiner weiterer Erschwernisse.

Auch die Nachbesteuerung von land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken, die als Baugrundstücke auf den Markt gelangen, ist abzulehnen. Sie bedeutet am Ende dasselbe wie die mit Berücksichtigung des Verkehrswertes nach dem zitierten Art. 14 Abs. 2 StHG.

- b) Die Motionäre wollen auch eine Infrastruktur- oder Planungsmehrwertsteuer geprüft haben, welche sofort nach einer Einzonung erhoben würde. Zum einen ist eine Infrastruktursteuer vollkommen entbehrlich, weil Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bereits Erschliessungsabgaben im Sinne von Art. 19 Abs. 2 RPG leisten müssen. In allen Einwohnergemeinden des Kantons Zug werden für die Erschliessung von Bauland Beiträge in Rechnung gestellt. Zum anderen ist die „Planungsmehrwertsteuer“ im Sinne eines Ausgleichs „für erhebliche Vor- und Nachteile“, die durch Raumplanung nach Art. 5 Abs. 1 RPG entstehen, erst an der Kantonsratssitzung vom 20. Dezember 2001 zur Debatte gestanden. Der Kantonsrat hat damals entgegen dem Antrag des Regierungsrates die Motion Madeleine Landolt betreffend Abschöpfung arbeitsloser Planungs- und Erschliessungsgewinne auf Grundstücken mit 41 : 15 Stimmen nicht erheblich erklärt. Der Regierungsrat hatte in seinem Bericht und Antrag vom 21. August 2001 auf Seite 15 f. in diesem Zusammenhang auch das Thema der Landhortung angesprochen (siehe Vorlage Nr. 945.1 - 10675). Wir haben keinen Anlass, auf das Begehren der Motion Madeleine Landolt zurück zu kommen.
- c) Die Motionäre erwägen auch das Mittel der Enteignung, um einen Grundeigentümer oder eine Grundeigentümerin zur Freigabe von Bauland zu zwingen. Sie erhoffen sich dadurch den Bau erschwinglicher Wohnungen. Damit greifen sie auf das im Jahr 1972 vom Bundesrat vorgelegte erste Raumplanungsgesetz zurück (Bundesblatt 1972 I 1458). Sein Art. 43 sollte die Enteignung zu Planungszwecken regeln. Der Bundesrat sah eine solche Enteignung allerdings nur als letzte Möglichkeit für den Fall, dass sonstige Planungsmassnahmen des Bundes und der Kantone ungenügend wären. Anwendungsfall wäre unter anderem die so genannte spekulative Hortung von Bauland gewesen. Der Bundesrat fügte hinzu, dass auch das Interesse des Grundeigentümers zu prüfen wäre, ob dieser nicht wichtige Gründe dafür geltend machen könne, dass er das Grundstück nicht der Überbauung zuführe. Als Beispiel nannte er den Eigenbedarf.

- Das erste Raumplanungsgesetz ist nicht zuletzt wegen dieser Enteignungsregelung gescheitert. Es dauerte fast zehn Jahre, bis das heute noch geltende Raumplanungsgesetz in Kraft treten konnte, ohne eine Bestimmung für die Enteignung zu Planungszwecken.

- d) In der Motion heisst es schliesslich, dass einzelne Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer als Nachbarn ein Bauvorhaben blockieren könnten. Hier müsse die Öffentlichkeit eingreifen. Das Thema ist ebenfalls nicht neu. Wir haben anlässlich der Beratung des Planungs- und Baugesetzes nach Mitteln und Wegen gesucht, um haltlosen Beschwerden in Planungs- und Bausachen entgegentreten zu können. Die Abklärungen haben Möglichkeiten aufgezeigt, aber auch Grenzen. Der Rechtsschutz lässt sich nicht einfach verbannen. Die Rechtspflege ist Teil der staatlichen Ordnung. Die Verwaltungsrechtspflege nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 1. April 1976 (BGS 162.1) gilt grundsätzlich für alle Entscheide von Verwaltungsbehörden im Kanton Zug. Selbstverständlich können engere Fristen gesetzt werden und es sind Anforderungen an die Einsprache- und Beschwerdeberechtigung zu stellen. Beides ist mit dem Planungs- und Baugesetz geschehen. Insbesondere ist es nach § 67 Abs. 3 PBG auch möglich, ein mit Verwaltungsbeschwerde in Frage gestelltes Bauvorhaben insoweit auszuführen, als der Beschwerdeentscheid damit nicht vorweggenommen wird.

3. Zusammenfassung und Anträge

Die Motion geht fälschlicherweise davon aus, dass der Handel mit Bauland im Kanton Zug allzu schleppend verlaufe. Die Wohnbautätigkeit beweist das Gegenteil. Dass angesichts des bevölkerungsmässigen Wachstums Engpässe vorkommen und die Attraktivität des Kantons Zug die Preise hebt, ist nicht von der Hand zu weisen. Die Behörden sind jedoch nicht in der Lage, den Markt so zu steuern, dass die Preise auf ein Niveau sinken, das beispielsweise für wirtschaftsschwache Regionen typisch ist. Preisgünstiger Wohnraum ist ausserhalb der Kantonsgrenzen verfügbar und innerhalb dank einer regen Bautätigkeit und des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG) vom 30. Januar 2003 (BGS 851.211) zunehmend im Angebot.

Die von den Motionären geforderte Berichterstattung ist hiermit erfolgt (Ziffer 1 der Motion). Anträge zu Gesetzesänderungen oder -ergänzungen lehnen wir ab (Ziffer 2 der Motion).

Anträge:

1. Von der Berichterstattung gemäss Ziffer 1 der Motion sei Kenntnis zu nehmen und die Motion in diesem Punkt erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
2. Ziffer 2 der Motion sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 23. November 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 1'200.--.