



## Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 11. April 2017

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 im PBG lediglich punktuell kleinere Anpassungen vorgenommen. Die von Volk und Ständen am 3. März 2013 angenommene Änderung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) sowie das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) erfordern 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 Teil 2 der PBG-Änderungen geht es um Anpassungen, mit denen parlamentarische Vorstösse sowie Anliegen aus der Praxis umgesetzt werden. Im vorliegenden ersten Teil der PBG-Teilrevision geht es in erster Linie um die Einführung und Umsetzung des höherrangigen Rechts, namentlich des revidierten Raumplanungsgesetzes in das kantonale PBG.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	IN KÜRZE	Seite	2
2.	GRÜNDE FÜR DIE ZWEITEILUNG	Seite	3
3.	AUSGANGSLAGE	Seite	4
3.1	Bundesrecht	Seite	4
3.2	Anpassungen des kantonalen Richtplans	Seite	4
3.3	Anpassungen des kantonalen Planungs- und Baurechts	Seite	5
4.	ÄNDERUNGEN DES PBG IM DETAIL	Seite	7
4.1	Gebietsverdichtung	Seite	7
4.2	Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit	Seite	9
4.3	Enteignung	Seite	16
4.4	Rechtsschutz	Seite	17
4.5	Übergangsbestimmung	Seite	17
4.6	Umsetzung Zweitwohnungsgesetz	Seite	17
4.7	Fremdänderung	Seite	18
5.	VERNEHMLASSUNG	Seite	18
6.	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGS- AUFTRÄGEN	Seite	27
6.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zug und die Gemeinden	Seite	27
6.2	Anpassungen von Leistungsaufträgen	Seite	28
7.	ZEITPLAN	Seite	28
8.	ANTRAG	Seite	28

## 1. IN KÜRZE

### **Kanton Zug setzt Bundesrecht im Planungs- und Baugesetz um**

**Die Teilrevision des Raumplanungsrechts des Bundes trat im Mai 2014 in Kraft. Sie hat sich den sorgsamem Umgang mit dem Boden, eine massvolle Festlegung neuer Bauzonen sowie kompakte Siedlungen zum Ziel gesetzt. Die Kantone sind nun gefordert, einerseits ihre Richtplanung, andererseits ihr Planungs- und Baurecht innerhalb der nächsten fünf Jahre den bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen. Der Regierungsrat hat entschieden, die Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) in zwei Teilen umzusetzen. Die Anpassung der Gesetzgebung des Kantons Zug an das eidgenössische Recht auch in Bezug auf das Zweitwohnungsgesetz erfolgt mit dieser Vorlage.**

Der Bundesrat setzte das teilrevidierte Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), das in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, sowie die revidierte Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) am 1. Mai 2014 in Kraft. Die Revision will einen sorgsamem Umgang mit dem Boden fördern, Bauzonen massvoll festlegen und kompakte Siedlungen anstreben. Dörfer und Städte sollen sich nach innen weiter entwickeln, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verschleiss von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom und Wasser vermieden werden. Die Umsetzung der Revision verantworten die Kantone mit der Anpassung ihrer Richtpläne sowie des kantonalen Planungs- und Baurechts. Bis zur Anpassung der planerischen und baurechtlichen Grundlagen unterliegen die einzelnen Kantone den Übergangsbestimmungen, die – abgesehen von wenigen, klar definierten Ausnahmen – Einzonungen nur bei gleichzeitiger flächengleicher Kompensation zulassen.

### **Grundzüge der räumlichen Entwicklung**

Bevor der Kantonsrat den kantonalen Richtplan an die bundesrechtlichen Vorgaben anpassen kann, sollen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung einen Blick bis in das Jahr 2040 wagen. Sie werden auf Vergangenenem fussen und Annahmen für die künftige Entwicklung treffen. Trotz gewissen Unsicherheiten geht die Politik bei den langfristigen Zielen von gewissen Fixpunkten (Bevölkerungsprognose, Beschäftigungsprognose, Siedlungsflächen, Mobilität) aus. Mit den Grundzügen der räumlichen Entwicklung sind Anpassungen des kantonalen Richtplans durch den Kantonsrat verknüpft.

### **Einführung höherrangigen Rechts**

In der vorliegenden Teilrevision des PBG, Teil 1, geht es in erster Linie um die Einführung und Umsetzung des höherrangigen Rechts, namentlich des revidierten Raumplanungs- und neuen Zweitwohnungsgesetzes in das kantonale Planungs- und Baugesetz. Die Teilrevision soll die Mehrwertabgabe sowie die Gebietsverdichtung im kantonalen Recht umsetzen.

### **Mehrwertabgabe**

Mit der Revision des RPG verschärfte der eidgenössische Gesetzgeber die Mehrwertabgabe und führte zuhanden der Kantone eine Mindestregelung samt Mindestabgabesatz von 20 Prozent des Bodenmehrerts ein. Den Kantonen ist es unbenommen, einen höheren Abgabesatz festzulegen. Die Erhebung der Abgabe ist lediglich in jenen Fällen bundesrechtlich vorgeschrieben, bei denen Land, welches sich bis zu diesem Zeitpunkt ausserhalb der Bauzone befunden hat, neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. Die Abgabe wird dann fällig, sobald das Grundstück überbaut oder veräussert – und damit der Mehrwert realisiert – wird.

### **Verfügbarkeit von Bauland**

Baulandhortung ist im Kanton Zug kaum ein Problem. Vorschriften zu diesem Thema könnten für den Kanton Zug angesichts des Ziels «Wachstum in Grenzen» sogar kontraproduktiv sein. Demgegenüber kann die nachträgliche Verdichtung von bereits überbautem, jedoch unternutztem Land problematisch sein. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen ihnen vertrautes und wohl oft mit emotionalen Gefühlen verbundenes Eigentum aufgeben, um Neues schaffen und eine Verdichtung realisieren zu können. Dabei tun sich einzelne Personen bisweilen schwer. Bleibt die einvernehmliche Lösungssuche erfolglos, schafft das Instrument der Gebietsverdichtung ähnlich einer Landumlegung in der dritten Dimension Abhilfe. Dabei sollen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer des erfassten Gebiets – sofern es die Umstände erlauben – Anspruch auf Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse, auf Zuteilung eines neuen selbstständigen Grundstücks oder auf Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum haben. Dabei muss jeweils auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen, von altem und neuem Besitzstand Rücksicht genommen werden.

## **2. GRÜNDE FÜR DIE ZWEIFELUNG**

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 dieser Teil der PBG-Änderung möglichst bald vorgenommen werden kann.
- Teil 2 der PBG-Änderung ist demgegenüber an keine bundesrechtliche Frist gebunden und es ist davon auszugehen, dass dieser Teil der Änderung bei der Beratung mehr Zeit erfordert als Teil 1, weil es Neuerungen gibt, 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. Ziel ist es, beide Teile zeitgleich in Kraft zu setzen, damit für die Gemeinden die rechtliche Ausgangslage für ihre anschliessenden Gesamtrevisionen der Ortsplanungen gesichert ist.

### **3. AUSGANGSLAGE**

#### **3.1 Bundesrecht**

Der Bundesrat setzte das teilrevidierte Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), das in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, sowie die revidierte Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) am 1. Mai 2014 in Kraft. Im Zentrum stehen ein sorgsamer Umgang mit dem Boden, die massvolle Festlegung von Bauzonen und das Streben nach kompakten Siedlungen. Dörfer und Städte sollen sich nach innen weiter entwickeln, beispielsweise durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen. Damit sollen der Verschleiss von Kulturland eingedämmt und hohe Kosten für die Erschliessung mit Strassen, Strom und Wasser vermieden werden. Jeder kantonale Richtplan muss mindestens aufzeigen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Des Weiteren bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Die Umsetzung der Revision verantworten die Kantone. Innert fünf Jahren muss diese Richtplanrevision bereinigt und vom Bundesrat genehmigt sein. Weiter sollen die Kantone bei Einzonungen für den Ausgleich, beispielsweise von Rückzonungen, mindestens 20 Prozent des Mehrwerts abschöpfen.

Bis zur Genehmigung der angepassten kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat sind die Kantone verpflichtet, die Schaffung neuer Bauzonen zu kompensieren. Davon ausgenommen sind insbesondere solche für dringend benötigte, öffentliche Infrastrukturen. Für andere dringende Vorhaben von kantonalen Bedeutung müssen gleich grosse Flächen anderswo planungsrechtlich gesichert, jedoch nicht sofort zurückgezont werden. Nach Ablauf der fünfjährigen Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt. Des Weiteren regelt der Kanton ebenfalls innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Art. 5 RPG und erlässt Vorschriften zur Mehrwertabschöpfung. Solange der Kanton über keine entsprechenden Vorschriften zur Mehrwertabschöpfung verfügt, ist nach Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist die Ausscheidung neuer Bauzonen ebenfalls unzulässig.

Das Zweitwohnungsgesetz bestimmt in Art. 15, dass jeder Kanton eine Behörde zu bezeichnen hat, die den Vollzug des Gesetzes beaufsichtigt. Diese Bestimmung soll mit einer Anpassung von § 5 PBG umgesetzt werden. Danach wird die Baudirektion als Aufsichtsbehörde für den Vollzug des Zweitwohnungsgesetzes bezeichnet. Dies macht umso mehr Sinn, als die Baudirektion bereits für die Überwachung beim Vollzug des PBG zuständig ist (§ 5 Abs. 1 PBG).

#### **3.2 Anpassungen des kantonalen Richtplans**

Der Kantonsrat hat bereits mit der Richtplananpassung vom 29. August 2013 ein langsames Wachstum der Bevölkerung des Kantons Zug angestrebt. Gleichzeitig schränkte der Richtplan die weitere Ausdehnung des Siedlungsgebiets ein. Dies geschah mit einer starken Verdichtung ausgewiesener Gebiete. Weiter verankerte der Richtplan die Schaffung von Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen. Als Gegenstück zu den Verdichtungsräumen nahm der Richtplan Grundsätze für ein konfliktfreies Nebeneinander von Landwirtschaft, Erholung und Naturschutz in der Lorzenebene auf. Die Richtwerte für die Bevölkerung wurden revidiert. Das

zukünftige Wachstum der Bevölkerung soll sich auf das bestehende Siedlungsgebiet konzentrieren, welches noch bauliche Reserven aufweist. Die Gemeinden müssen bei den nächsten Ortsplanrevisionen auf grossflächige Neueinzonungen verzichten. Der Richtplan bezeichnet neue Gebiete für Verdichtung, wo die Gemeinden handeln können. Dabei sind hohe qualitative Anforderungen zu erfüllen. Des Weiteren beschloss der Kantonsrat Grundsätze zur Schaffung von Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen, welche die Grundlage für eine ausgewogene Bevölkerungsstruktur bilden sollen.

Der Bund stellte bei der Genehmigung dieser Richtplananpassung am 26. September 2014 fest, dass verschiedene Beschlüsse vorbildlich seien. Er genehmigte die Anpassung des Richtplans, hielt aber fest, dass der Kanton Zug weiterhin den Übergangsbestimmungen unterliege, die – abgesehen von wenigen, klar definierten Ausnahmen – Einzonungen nur bei gleichzeitiger flächengleicher Kompensation zulassen. Der Kanton wurde aufgefordert, die noch fehlenden Aussagen im Richtplan aufzunehmen und dem Bund diese Anpassungen als Gesuch um Genehmigung nach Art. 38a Abs. 2 RPG einzureichen. Der abschliessende Entscheid des Bundesrats dazu bleibe vorbehalten.

Bevor jedoch der Kantonsrat den kantonalen Richtplan entsprechend anpassen wird, sollen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung einen Blick bis in das Jahr 2040 wagen. Sie werden auf der vergangenen Entwicklung fussen und Annahmen für die künftige Entwicklung treffen. Trotz gewissen Unsicherheiten geht die Politik bei den langfristigen Zielen von gewissen Fixpunkten (Bevölkerung, Beschäftigung, Siedlungsflächen, Mobilität) aus. Der Kanton Zug rechnet im Jahr 2040 mit rund 148 500 Personen und 130 000 Beschäftigten. Gestützt auf die Grundzüge der räumlichen Entwicklung wird derzeit der kantonale Richtplan in verschiedenen Kapiteln überarbeitet. Der Kantonsrat wird diese Anpassungen beraten und beschliessen können. In der Folge muss der Kanton den Richtplan dem Bundesrat im Sinne von Art. 38a Abs. 2 RPG zur Genehmigung vorlegen. Ziel ist es, diese Verfahren bis Ende 2018 abzuschliessen.

### **3.3 Anpassungen des kantonalen Planungs- und Baurechts**

Mit planerischen Massnahmen werden stets Ungleichheiten geschaffen und entsprechend ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Raumplanung von beschränkter Bedeutung. Gewissen wirtschaftlichen Auswirkungen planerischer Massnahmen will das Raumplanungsrecht aus Gründen der Gerechtigkeit und der Lastengleichheit begegnen. Das RPG verlangt deshalb einen Ausgleich für Vorteile und Nachteile, die auf Planungen zurückgehen. Diesen Ausgleich regelte das RPG bisher jedoch nicht selbst, sondern erteilte den Kantonen in Art. 5 RPG den Auftrag, die rechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Mit der Umsetzung der Vorteilsausgleichung taten sich die Kantone bis anhin schwer. Am 21. August 2001 beantragte der Regierungsrat des Kantons Zug die Erheblicherklärung der Motion Madeleine Landolt betreffend Abschöpfung arbeitsloser Planungs- und Erschliessungsgewinne auf Grundstücken vom 14. November 1988 (Vorlage Nr. 6469). Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrats nicht und lehnte die Erheblicherklärung der Motion am 20. Dezember 2001 ab.

Mit der Revision des RPG verschärfte der Gesetzgeber die Mehrwertabgabe und führte zuhanden der Kantone eine Mindestregelung ein. Die eidgenössischen Räte einigten sich auf einen Mindestabgabesatz von 20 Prozent. Bedenkt man, dass Rückzonungen bei Vorliegen einer materiellen Enteignung zu 100 Prozent zu entschädigen sind, erweist sich dieser Abgabesatz als eher tief. Den Kantonen ist es unbenommen, einen höheren Abgabesatz festzulegen. Namentlich im Kanton Basel-Stadt beträgt die Abgabe 50 Prozent des Bodenmehrerts. Die Erhebung einer Abgabe gemäss bundesrechtlicher Minimalvorschrift erfolgt jedoch lediglich in jenen Fäl-

len, bei denen Land neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. Dieses Land musste sich bis zu diesem Zeitpunkt ausserhalb der Bauzone befunden haben. Die Abgabe wird dann fällig, sobald das Grundstück überbaut oder veräussert – und damit der Mehrwert realisiert – wird. Neben den Mindestvorgaben für eine Mehrwertabgabe wird in Art. 5 Abs. 1<sup>quinquies</sup> RPG auch bestimmt, welche Ausnahmen die Kantone von diesen Vorgaben vorsehen dürfen:

- Grundstücke im Eigentum der Kantone und Gemeinden unterstehen grundsätzlich auch der Mehrwertabgabe. Gemäss lit. a ermöglicht der Bund den Kantonen, solche Grundstücke jedoch von der Mehrwertabgabe zu befreien;
- Von der Erhebung der Mehrwertabgabe sollen die Kantone absehen können, wenn es um kleinere Einzonungen mit einem nicht ins Gewicht fallenden Abgabeertrag geht.

Das RPG will auch die Verfügbarkeit von Bauland fördern und damit der Baulandhortung entgegenwirken (Art. 15a RPG). Die Kantone haben diesen gesetzgeberischen Auftrag umzusetzen. Hierbei besteht kein Spielraum. Die Kantone sind angehalten, Fristen für die Überbauung der Grundstücke zu setzen und Massnahmen zur Überbauung vorzusehen, wenn Fristen ungenutzt verstreichen.

Nach dem Entscheid des Bundesrats in Bezug auf die Inkraftsetzung des teilrevidierten RPG per 1. Mai 2014 beauftragte der Baudirektor bereits im Mai 2013 eine Arbeitsgruppe unter seiner Leitung mit der Analyse des Gesetzgebungsauftrags und der Ausarbeitung der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben ins kantonale Recht. Die Arbeitsgruppe bestand aus Dr. Nicole Nussberger, Departementssekretärin des Baudepartements der Stadt Zug, Siegfried Aeschi, Präsident der Grundstücksgewinnsteuer-Kommission Baar, Allenwinden, Lukas Bühlmann, Direktor der Geschäftsstelle VLP, Bern, Rechtsanwalt Hans Hagmann, Neese Hagmann Stalder, Zug, Philipp Moos, Leiter der Abteilung Natürliche Personen bei der kantonale Steuerverwaltung, Zug, Josef Ribary, Gemeindepräsident, Unterägeri Rechtsanwalt Heini Schmid, Kantonsrat, Baar, Rechtsanwalt Rolf Schweiger, alt Ständerat, Zug, Martin Spillmann, Präsident der Schätzungskommission des Kantons Zug, Zug, und Rechtsanwalt Raffael J. Weidmann, Zug. Die Baudirektion war in der Arbeitsgruppe vertreten durch Paul Baumgartner, stv. Generalsekretär, Kantonsplaner René Hutter, Leiter des Amtes für Raumplanung, sowie Generalsekretär Dr. Arnold Brunner. Diese Arbeitsgruppe hat in mehreren Sitzungen zum Teil in Subarbeitsgruppen die Thematik analysiert und diskutiert. Diese Arbeit mündete schliesslich in einen ersten Gesetzesentwurf.

Die Arbeitsgruppe setzte sich als erstes zum Ziel, die Mehrwertabschöpfung staatsquotenneutral umzusetzen. Es zeigte sich jedoch bald einmal, dass die bundesrechtlichen Vorgaben des Raumplanungs- sowie des Steuerharmonisierungsgesetzes diesem Vorhaben entgegenstanden. Als nächstes versuchte die Arbeitsgruppe, die Abgabe resultierend aus Mehrwertabgabe und Grundstücksgewinnsteuer auf einen Satz von maximal 35 Prozent zu begrenzen. Diese Zielsetzung löste in der Arbeitsgruppe eine Diskussion über das Zusammenspiel von Mehrwertabgabe, Grundstücksgewinn-, Gewinn- und Einkommenssteuer aus. Schon bald musste die Arbeitsgruppe feststellen, dass der Bund bei der Festlegung des Mindestmehrwertabgabesatzes die Gesamtsteuerbelastung kaum beachtet hat. Der Sonderfall der Landwirtin/des Landwirts, die/der neu eingezontes Land verkauft, wird im Kanton Zug wohl der Regelfall sein. Dort fällt jedoch keine Grundstücksgewinnsteuer an, da die Landwirtin/der Landwirt den Verkaufserlös als Einkommen versteuern muss. Darauf werden zusätzlich AHV-Beiträge anfallen. Veräussert demgegenüber eine juristische Person neu eingezontes Bauland, fallen weder Grundstücksgewinn- noch Einkommenssteuern, sondern lediglich Gewinnsteuern an.

Es hat sich gezeigt, dass die Abgaben (Mehrwertabgabe und Steuern) für neu eingezontes Bauland aufgrund der Qualität der Eigentümerschaft massiv variieren kann:

- Eine Privatperson mit neu eingezontem Bauland muss nach einer langen Eigentumsdauer mit Abgaben von insgesamt rund 32 Prozent des Bodenmehrerts, nach kurzer Eigentumsdauer mit rund 57 Prozent rechnen.
- Handelt es sich bei der Privatperson um eine Landwirtin/einen Landwirt, bei welcher/welchem das neu eingezonte Grundstück zum Geschäftsvermögen zählt, muss bei einem Verkauf der Parzelle mit einem Abgabesatz von zirka 44 Prozent gerechnet werden. Überbaut die Landwirtin/der Landwirt dieses Land selbst und verkauft es erst anschliessend, liegt der Abgabesatz bei rund 57 Prozent.
- Handelt es sich bei der Grundeigentümerschaft um eine juristische Person, fallen bei einem Verkauf des neu eingezonten Baulands Abgaben in der Höhe rund 29 Prozent und bei einem Verkauf nach der Überbauung von rund 45 Prozent an.

Die Arbeitsgruppe musste konstatieren, dass sie aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben den Gesamtabgabesatz kaum beeinflussen kann. Sie ist deshalb davon ausgegangen, die Höhe der Mehrwertabgabe auf 20 Prozent des Bodenmehrerts, d. h. auf das bundesrechtliche Minimum festzusetzen.

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

##### **4.1 Gebietsverdichtung**

Baulandhortung ist im Kanton Zug aufgrund der hohen Bodenpreise und des attraktiven Wohnungsmarkts derzeit kein zentrales raumplanerisches Problem. Vorschriften zu diesem Thema könnten für den Kanton Zug angesichts des Ziels «Wachstum in Grenzen» sogar kontraproduktiv sein, indem plötzlich viel Bauland auf den Markt käme und überbaut würde. Trotzdem enthält die Gesetzesrevision eine gesetzliche Grundlage, welche der öffentlichen Hand unter strengen Voraussetzungen ein gesetzliches Kaufrecht selbst für Bauland einräumt, welches schon vor Jahren eingezont, jedoch noch nicht überbaut wurde.

Demgegenüber kann die vom eidgenössischen Gesetzgeber gewünschte nachträgliche Verdichtung von bereits überbautem Land problematisch sein. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen ihnen vertrautes und wohl oft mit emotionalen Gefühlen verbundenes Eigentum aufgeben, um Neues schaffen zu können. Dabei tun sich einzelne Personen bisweilen schwer. Aus diesem Grund müssen die bauwilligen Nachbarschaften – allenfalls mit Unterstützung der zuständigen Behörde – in erster Linie nach einvernehmlichen Lösungen mit jenen Grundeigentümerschaften suchen, welche sich gegen einen Abbruch ihrer Liegenschaft bzw. ihres Stockwerkeigentums sowie gegen die geplante Verdichtung wehren. Dabei soll namentlich bei Stockwerkeigentum versucht werden, den nicht kooperativen Eigentümerschaften neues, wertgleiches Grundeigentum oder eine neue und gleichwertige Wohneinheit in demselben Quartier zur Verfügung zu stellen. Bei der Schätzung der Stockwerkeigentumseinheit dieser Eigentümerschaften soll nicht vom Wert ihres bisherigen Eigentums alleine, sondern vom inneren Wert der gesamten Verdichtungsmöglichkeit ausgegangen werden. Diese Stockwerkeigentümerschaft soll auch am Verdichtungsmehrwert partizipieren können.

Bleibt die einvernehmliche Lösungssuche erfolglos, soll nach Vorliegen der Zustimmung eines qualifizierten Mehrs, dem gleichzeitig mehr als zwei Drittel der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche gehört und das über zwei Drittel der konsumierten Baumasse verfügt, eine zwangsweise Durchsetzung ermöglicht werden. Diese Lösung kann in der Einräumung einer «Landumlegung» in der dritten Dimension oder im Vorliegen eines enteignungsrechtlichen Tatbestands liegen. Ohne dieses Druckmittel wird eine einvernehmliche Lösungssuche kaum erfolgreich sein. Als Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind auch namentlich Baurechtsberechtigte zu betrachten, da ein selbständiges und dauerndes Baurecht auf schriftliches Begehren des Dienstbarkeitsberechtigten als eigenes Grundstück in das Grundbuch aufgenommen werden kann (Art. 779 Abs. 3 ZGB). Beim Stockwerkeigentum steht das Grundstück im Miteigentum aller Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer. Sie müssen nach Massgabe ihres Stockwerkeigentümerreglements entscheiden bzw. gestützt auf Art. 712g Abs. 2 i.V.m. Art. 648 Abs. 2 ZGB einstimmig über das Grundstück verfügen. Wenn also im Gesetz von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gesprochen wird, sind jeweils auch die Baurechtsberechtigten sowie allfällige Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer gemeint.

Aus diesem Grund soll unter dem 7. Titel des PBG nicht nur die Landumlegung und Grenzberreinigung, sondern auch die Gebietsverdichtung geregelt werden. Dazu bedarf es punktueller Anpassungen der § 7 Abs. 2 lit. f sowie § 48 bis § 52 PBG.

#### *§ 7 Abs. 2 lit. f (geändert)*

##### *Zuständigkeiten – Gemeinden*

Der Gemeinderat beschliesst heute bereits über Enteignungen, Landumlegungen und Grenzberreinigungen für gemeindliche Zwecke. Bestandteil der vorliegenden Revision ist die Einführung des Instituts der Gebietsverdichtung. Sofern die beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Gebietsverdichtung nicht selbst durchführen, obliegt sie dem Gemeinderat. Er kann – wie bei der Landumlegung – auch eine Ausführungskommission mit dieser Aufgabe betrauen.

#### *§ 48 Abs. 2a (neu)*

##### *Begriff und Zweck*

Diese Bestimmung regelt den Begriff und den Zweck der Landumlegung und Grenzberreinigung. Sie definiert neu die Gebietsverdichtung dahingehend, dass sie im Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Grundstücksteilen sowie Miteigentumsanteilen zur Förderung der Neuüberbauung in Gebieten besteht, welche der kantonale Richtplan für die Verdichtung vorsieht oder welche innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplans liegen bzw. zu liegen kommen sollen. Es ist aber auch möglich, dass Dienstbarkeiten und Baurechte eine Verdichtung behindern können. Deshalb soll sich die Gebietsverdichtung im Bedarfsfall auch der Aufhebung dieser Rechte annehmen können.

#### *§ 49 Abs. 1 (geändert) und Abs. 3 (geändert)*

##### *Einleitung und Durchführung des Verfahrens*

Dieser Paragraph nimmt sich der Einleitung und Durchführung des Landumlegungs- sowie Gebietsverdichtungsverfahrens an. Das Verfahren kann wie bis anhin durch die zuständige Behörde eingeleitet werden. Es kann aber auch durch Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in Gang gesetzt werden. Diese Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen ein spezielles Quorum erreichen. Ihnen muss mehr als zwei Drittel der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Landfläche gehören und kumulativ müssen sie über zwei Drittel der konsumierten Baumasse verfügen. Die beteilig-

ten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bzw. die zuständige Behörde leitet das Verfahren ein. Die zuständige Behörde führt die Landumlegung oder die Gebietsverdichtung selbst durch. Es kann auch eine Ausführungskommission damit betraut werden.

*§ 51 Abs. 2 (geändert) und Abs. 3 (neu)*

*Landzuteilung, Geldausgleich und Entschädigung*

Grundsätzlich sollen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer des erfassten Gebiets – sofern es die Umstände erlauben – Anspruch auf Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse, auf Zuteilung eines neuen selbstständigen Grundstücks oder auf Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum bzw. am Baurecht haben. Dabei muss jeweils auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen, von altem und neuem Besitzstand Bedacht genommen werden. Geringfügige Mehr- und Minderzuteilungen sowie besondere Vor- und Nachteile im Rahmen der Landumlegung, Gebietsverdichtung und Grenzbereinigung sind unter den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern durch Geld auszugleichen.

*§ 52 Abs. 1 (geändert), Abs. 1a (neu) und Abs. 3 (geändert)*

*Verfahren und Entscheide*

Das Durchführungsorgan, gemäss § 49 Abs. 3 PBG entweder die zuständige Behörde oder eine Ausführungskommission, entscheidet im Landumlegungs- und Gebietsverdichtungsverfahren über die Neuzuteilung samt Entschädigungen und Kostenverteilung sowie über eine allfällige Bauverpflichtung. Im Gebietsverdichtungsverfahren bedürfen der Neuzuteilungs- bzw. der Bereinigungsplan eines qualifizierten Quorums. Es setzt die Zustimmung der Mehrheit der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer voraus, denen mehr als zwei Drittel der in die Gebietsverdichtung einzubeziehenden Landfläche gehört und die kumulativ über zwei Drittel der konsumierten Baumasse verfügen müssen. Um zu verhindern, dass Neuüberbauungen im Gebietsverdichtungsverfahren von der Mehrheit der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer blockiert werden können, stehen dem Kanton sowie den Gemeinden gemäss § 53 Abs. 2 lit. e (neu) PBG in solchen Fällen das Enteignungsrecht zu.

Absatz 3 regelt die Gewährung des rechtlichen Gehörs vor Abschluss des Erlasses des Neuzuteilungs- bzw. des Bereinigungsplans. Einsprachen gegen den Plan sind beim Durchführungsorgan, d. h. entweder bei der zuständigen Behörde oder bei der Ausführungskommission während der öffentlichen Auflage von 20 Tagen zu erheben.

## **4.2 Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit**

Des Weiteren wird ein neuer Titel 7a eingeführt. Unter diesem Titel folgen Vorschriften zum Planungsmehrwert (§§ 52a bis 52d PBG) sowie zur weiteren Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (§§ 52e und 52f PBG).

### **4.2.1 Planungsmehrwert**

*§ 52a (neu)*

*Mehrwertabgabe*

Diese Bestimmung definiert vorab die Mehrwertabgabe. Sie soll Planungsvorteile ausgleichen, die durch neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen – womit dieses Bauland erstmals für private Zwecke genutzt werden kann. Wird ein Grundstück also lediglich einer Abbau- und Rekultivierungszone oder einer Zone für Abfallanlagen zugewiesen, entstehen keine Planungsvorteile. Daran hat

sich auch der Regierungsrat orientiert, 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. Vorliegend fehlt es an der Dauerhaftigkeit der Zuweisung des Bodens zu den Bauzonen oder zu einer Zone des öffentlichen Interesses.

Die Aufzählung der Mehrwertabgabebetriebe in Abs. 1 ist abschliessend. Dies wird dadurch verdeutlicht, dass die Aufzählung der Entstehung der Abgabe als «ausschliesslich» bezeichnet wird. Es ist also den Gemeinden nicht erlaubt, eine Abgabe für weitere Tatbestände, namentlich für Abfallanlagen und dergleichen zu verlangen.

Die Höhe der Abgabe soll 20 Prozent des Bodenmehrerts betragen. Dieser Abgabesatz orientiert sich an der bundesrechtlichen Mindestvorgabe, weil die Grundeigentümerschaften gestützt auf das eidgenössische Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990 (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. Aufgrund dieser bundesrechtlichen Vorgaben rechtfertigt es sich, den bundesrechtlichen Minimalsatz von 20 Prozent des Mehrerts nicht auch noch zu erhöhen.

Die Gemeinden können in ihren Bauordnungen festlegen, dass sie mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent des Bodenmehrerts bei Umzonungen erheben können, welche einen Mehrwert des Bodens von mehr als 50 Prozent zur Folge haben. Kommt also der Bodenquadratmeterpreis nach einer Umzonung namentlich von einer bisherigen Arbeits- neu in eine Wohn- und Arbeitszone auf mehr als das Eineinhalbfache des bisherigen Werts zu liegen, kann die Gemeinde gestützt auf einen vorgängig abzuschliessenden verwaltungsrechtlichen Vertrag eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent verlangen. Dasselbe gilt für Aufzonungen und Bebauungspläne mit Erhöhung des Nutzungsmasses um mehr als 50 Prozent des bisherigen Masses.

Insofern können die Gemeinden in nur diesem definierten und abschliessend geregelten Bereich über die bundesrechtlichen Minimalvorgaben hinausgehen. Eine Ungleichbehandlung von Mehrerten, welche durch neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen im Verhältnis zu Mehrerten, welche durch wesentliche Umzonungen sowie durch die Schaffung von Verdichtungsmöglichkeiten, namentlich durch Aufzonungen bzw. Bebauungsplänen mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses von mehr als 50 Prozent entstehen, macht wenig Sinn. Auch aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit besteht daher für die Gemeinden die Möglichkeit, die Mehrwertabgabe auf Mehrerte zu erheben, welche einen erheblichen Mehrwert schaffen (wesentliche Umzonungen) oder auf einer massiven Erhöhung des Nutzungsmasses fussen. Die Abgabepflicht soll aber bei einer Erhöhung des Nutzungsmasses erst ab einem Schwellenwert von mehr als 50 Prozent erfüllt sein. Damit ist u. a. gewährleistet, dass für die einfachen Bebauungspläne, welche die Arealbebauungen ersetzen sollen, sowie die meisten ordentlichen Bebauungspläne nie eine Mehrwertabgabe geschuldet sein wird. Nur die der Verdichtung dienende Erhöhung des Nutzungsmasses über dem Schwellenwert von 50 Prozent soll die Mehrwertabgabepflicht zugunsten der Gemeinden auslösen können.

Gemäss § 52a Abs. 3 PBG wird der Bodenmehrwert aufgrund der Differenz zwischen dem Verkehrswert «unmittelbar vor» sowie «unmittelbar nach» der Rechtskraft der planerischen Massnahme ermittelt. Die Differenz des Liegenschaftswerts vor und nach der Rechtskraft der planerischen Massnahme ergibt schliesslich den Mehrwert.

#### *§ 52a0 (neu)*

##### *Mehrwertabgabe als Sachleistung*

Die abgabepflichtige Grundeigentümerschaft begleicht die Mehrwertabgabe in erster Linie in bar. Die pflichtige Grundeigentümerschaft und der Gemeinderat werden nicht daran gehindert, sich vertraglich auf eine Sachleistung zu einigen. Eine Landabtretung kann beispielsweise eine solche Form des nichtmonetären Vorteilsausgleichs sein. In Art. 37 des Entwurfs des Raumplanungsgesetzes aus dem Jahr 1974 (BBL 1974 II 816, insbesondere 826) war dies ausdrücklich vorgesehen. Der Ausgleich mittels Sachleistungen kann aber auch auf andere Art erfolgen; so etwa über die Erstellung von Anlagen zur Ausstattung von Quartieren (z. B. öffentliche Grünanlagen oder Einrichtungen zur Kinderbetreuung), oder durch andere raumplanerische Massnahmen im Sinn von Art. 3 RPG. Eine Bezifferung der Sachleistung ist notwendig. Sie deckt die Forderung aus der Mehrwertabgabe jedoch nur bis zu diesem Betrag. Danach muss die Grundeigentümerschaft den entsprechenden Restbetrag in bar aufbringen. Dieser Restbetrag muss dem Konto für Spezialfinanzierung gutgeschrieben werden.

#### *§ 52a1 (neu)*

##### *Veranlagung*

Der Bodenmehrwert bemisst sich – wie soeben erläutert – nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert unmittelbar vor und jenem unmittelbar nach der rechtskräftigen Zonenzuweisung, der Umzonung, Aufzonung bzw. dem Erlass eines Bebauungsplans mit Erhöhung des Nutzungsmasses. Die kantonale Schätzungskommission ist für die Ermittlung des Mehrwerts sowie die Festlegung der Mehrwertabgabe zuständig. Sie entscheidet innerhalb eines Jahres seit Rechtskraft der Zuweisung von Boden zu Bauzonen sowie von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen oder – sofern ein entsprechender verwaltungsrechtlicher Vertrag besteht – der Umzonungen, Aufzonungen bzw. der Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses. Der Gemeinderat meldet die Rechtskraft dieser Entscheide der kantonalen Schätzungskommission. Mit dieser Meldung leitet die Schätzungskommission das Veranlagungsverfahren ein. Sie teilt dem Abgabeschuldner, also der Eigentümerschaft des Grundstücks bzw. den Berechtigten, die Einleitung des Verfahrens mit. Damit die Schätzungskommission den Verkehrswert des fraglichen Grundstücks ermitteln kann, ist sie darauf angewiesen, Einsicht in das Grundbuch nehmen zu können. Dafür bietet ihr Art. 28 lit. a Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (SR 211.432.1) die gesetzliche Grundlage. Danach wird aufgrund einer besonderen Vereinbarung Urkundspersonen, im Geometerregister eingetragene Ingenieur-Geometerinnen und -Geometern, Steuerbehörden sowie anderen Behörden, u. a. auch der Schätzungskommission, Zugang zu den Daten des Hauptbuchs, des Tagesbuchs und der Hilfsregister gewährt, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Mit diesem Zugang erhält die Schätzungskommission Kenntnis von den Landerwerbspreisen, welche in den letzten Jahren innerhalb eines bestimmten Perimeters des abgabepflichtigen Grundstücks erzielt werden konnten. Diese Einsichtsmöglichkeit erleichtert der Schätzungskommission die Verkehrswertschätzung.

Für das Verfahren und die Kostenauflegung sind die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) massgebend. Gegen die Veranlagung der kantonalen Schätzungskommission können die Gemeinde oder die betroffenen Grundeigentümerschaften Einsprache gemäss § 34 ff. VRG bei dieser Behörde und gegen ihren Einsprache-

entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht (§ 61 ff. VRG) erheben (vgl. § 67 Abs. 2 lit. e PBG geändert).

#### § 52b (neu)

##### *Erhebung, Fälligkeit, Sicherung*

Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe aufgrund der erstmaligen und dauerhaften Zuweisung von Boden zu Bauzonen sowie bei der Zuweisung von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen sollen zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden. Sie stehen zu 40 Prozent dem Kanton und zu 60 Prozent derjenigen Gemeinde zu, in der das eingezonte Grundstück liegt. Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe soll für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG (Entschädigung von Auszonungen) oder für weitere Massnahmen der Raumplanung, letztlich für die Erfüllung sämtlicher Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG verwendet werden. Dabei wird der Kanton mit seinem Anteil im kantonalen Interesse liegende Projekte, namentlich Infrastrukturbauten und -anlagen unterstützen oder Schwergewichte bei einzelnen Gemeinden bilden können. Durch die Verdichtung entstehen dem Kanton ebenfalls erhebliche Kosten, namentlich durch den Bau und Ausbau von Infrastrukturbauten und -anlagen, die Förderung des öffentlichen sowie des Langsamverkehrs, die Förderung von günstigem Wohnraum, die Schaffung von Erholungsräumen, die Landschaftspflege etc. Diese Kosten wird er mit seinem Anteil an der Mehrwertabgabe mitfinanzieren können. Über den Einsatz dieser Mittel befindet der Regierungsrat (§ 3 Abs. 1 lit. f PBG).

Demgegenüber fallen die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe aufgrund von über den Schwellenwerten liegenden Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – sofern ein entsprechender verwaltungsrechtlicher Vertrag besteht – zu 100 Prozent der entsprechenden Gemeinde zu. Die Gemeinden können den Ertrag aus der Mehrwertabgabe ebenfalls für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG (Entschädigung von Auszonungen) oder für weitere Massnahmen der Raumplanung im Sinn von Art. 3 RPG verwenden. Über den Einsatz der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe entscheidet der Gemeinderat (§ 7 Abs. 2 lit. g PBG).

Die Mehrwertabgabe wird fällig 30 Tage nach Bauabnahme durch die Baupolizeibehörde bei Überbauung des Grundstücks für den Fall, dass die Grundeigentümerschaft das Land selbst überbaut. Das bedeutet jedoch, dass nur eine Überbauung des Grundstücks die Mehrwertabgabe fällig werden lässt. Saniert eine mehrwertabgabepflichtige Grundeigentümerschaft ihr bestehendes Gebäude und realisiert sie vorerst noch keinen Neubau, tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht ein. Verzichtet die Grundeigentümerschaft auf eine Überbauung des Grundstücks und wirft sie es auf den Markt, wird die Mehrwertabgabe nach 30 Tagen seit Eintragung der Eigentumsübertragung im Grundbuch fällig. Die Mehrwertabgabe wird u. a. fällig nach Eintragung im Grundbuch bei Veräusserung des Grundstücks. Als Veräusserung gelten insbesondere der Eigentümerwechsel, die Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt sowie die Einräumung von Baurechten. Mehrere abgabepflichtige Personen haben die Mehrwertabgabe für dasselbe Grundstück entsprechend ihren Anteilen unter solidarischer Haftbarkeit zu entrichten. Diese Solidarhaftung bei mehreren abgabepflichtigen Personen entspricht der Regelung bei der Grundstückgewinnsteuer in § 192 Abs. 2 Steuergesetz vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1).

Den Gemeinwesen steht für die Sicherung der Mehrwertabgabe sowie für deren Verzinsung im Umfang des Zinssatzes der Zuger Kantonalbank für variable Hypotheken seit Fälligkeit ein gesetzliches Grundpfandrecht zur Verfügung, das allen anderen eingetragenen Belastungen vorgeht (Art. 836 Abs. 2 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 [ZGB; SR 210]) und das der Gemeinderat unmittelbar im Anschluss an die Festsetzung der Mehrwertabgabe durch die Schätzungskommission im Grundbuch einzutragen hat (Art. 836 Abs. 2

ZGB). Diese Lösung lehnt sich an das Steuergesetz in Verbindung mit § 137 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1) an, wonach für die auf Liegenschaften entfallenden Vermögens- und Erbschaftssteuern auch das gesetzliche Grundpfandrecht geltend gemacht werden kann. Die Gemeinden werden verpflichtet sein, wegen den bundesrechtlich vorgegebenen Fristen bei den gesetzlichen Pfandrechten rasch zu handeln. Sie müssen das gesetzliche Pfandrecht innerhalb der in Art. 836 Abs. 2 ZGB statuierten Fristen, entweder innerhalb von vier Monaten ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe oder innerhalb von zwei Jahren seit der Entstehung der Mehrwertabgabe mit Rechtskraft der Zonenplanänderung im Grundbuch zur Eintragung bringen. Verpassen sie diese Fristen, können die Gemeinden die Mehrwertabgabe nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegenhalten.

Des Weiteren wird bei teilweiser Überbauung oder partieller Veräusserung eines mit einer Mehrwertabgabe belasteten Gebiets oder Grundstücks die Mehrwertabgabe nur anteilmässig fällig, d. h. dass sie nur für das betroffene Grundstück bzw. für den betroffenen Grundstücksteil erhoben werden kann.

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe wird bei gewissen Tatbeständen aufgeschoben. Dabei orientiert sich das Gesetz im Wesentlichen an der Praxis zur Grundstückgewinnsteuer (§ 190 Steuergesetz). Hier wird bei unentgeltlichem Eigentumswechsel durch Erbgang, Erbvorbezug oder Schenkung die Grundstückgewinnsteuer aufgeschoben. Dasselbe gilt bei Eigentumswechsel unter Ehegatten im Zusammenhang mit dem Güterrecht und Scheidung, bei Landumlegungen sowie bei Umstrukturierungen im Sinne von § 62 des Steuergesetzes von juristischen Personen, die nach § 57 Abs. 1 lit. e – h des Steuergesetzes von der Steuerpflicht befreit sind. Ersatzbeschaffungen bei Veräusserung sind bereits bundesrechtlich geregelt und bedürfen deshalb keiner kantonal-rechtlichen Norm mehr.

Die Frage, wann eine Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt vorliegt und ob es sich um einen Veräusserungstatbestand handelt, ist bundesrechtlich geregelt. Gemäss Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, der bezüglich Fälligkeit der Abgabe auf die Veräusserung (Handänderung) des fraglichen Grundstücks abstellt, wird die gleiche Terminologie wie in Art. 12 Abs. 2 StHG bezüglich der Grundstückgewinne verwendet. Es ist daher naheliegend, bei der Auslegung dieses Begriffs Art. 12 StHG und die diesbezüglichen kantonalen Ausführungsbestimmungen im kantonalen Steuerrecht zu Hilfe zu nehmen und allenfalls sogar die diesbezügliche Rechtsprechung beizuziehen. Unter Veräusserung ist dabei jeder Akt zu verstehen, der Anlass zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer geben kann. Auch aus diesem Grund macht es Sinn, die Fälligkeit der Mehrwertabgabe dem Steueraufschub bei der Grundstückgewinnsteuer als Abgabenaufschub gleichzusetzen.

#### *§ 52c (neu)*

##### *Kürzung, Befreiung*

Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird (Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG). Soweit das Bundesrecht. Das Bundesrecht legt also fest, dass diese Bestimmung einzig bei Neueinzonungen, nicht aber bei Um- und Aufzonungen zur Anwendung gelangt. Das kantonale Recht muss schliesslich nur noch die Frist für die Ersatzbeschaffung festlegen. Es rechtfertigt sich, diese Frist auf zwei Jahre ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe festzulegen. Innerhalb dieses Zeitraums ist die Landwirtin/der Landwirt gehalten, eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur

Selbstbewirtschaftung zu beschaffen. Gelingt ihr/ihm dies, ist der errechnete Planungsvorteil um die Beschaffungskosten der landwirtschaftlichen Ersatzbaute zu kürzen.

Keine Mehrwertabgabe ist für Ein-, Um- und Aufzonungen sowie Bebauungspläne geschuldet, selbst wenn der Mehrwert oder die Erhöhung des Nutzungsmasses über dem Schwellenwert liegen, sofern sie dem Verwaltungsvermögen eines Gemeinwesens zufallen. Eine Befreiung dieser planerischen Massnahmen von der Abgabepflicht rechtfertigt sich nicht zuletzt deshalb, weil es sich vorliegend um Land für öffentliche Nutzungen handelt. Demgegenüber unterstehen Einzonungen kommunaler und kantonaler Grundstücke der Abgabepflicht, sofern diese Flächen dem Finanzvermögen zugewiesen sind. Bei solchen Grundstücken sind die Gemeinwesen gleich zu behandeln wie Private.

Die Mehrwertabgabe wird ausserdem nicht geschuldet, wenn es sich um eine Arrondierung mit einer einzuzonenden Fläche von weniger als 100 m<sup>2</sup> handelt. Damit soll verhindert werden, dass für kleinste Arrondierungen von Bauland eine Mehrwertabgabe bezahlt werden muss. Die Freifläche, für die keine Mehrwertabgabe geschuldet sein und die als Bagatellschwelle gelten soll, soll angesichts der Bodenpreise im Kanton Zug nicht als Frankenbetrag definiert, sondern als Maximalfläche im Umfang von höchstens 100 m<sup>2</sup> festgelegt werden.

#### § 52d (neu)

##### *Zweckbindung*

Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe soll für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG, namentlich als Entschädigung für Auszonungen, oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG verwendet werden. Der erste Fall wird im Kanton Zug wohl kaum vorkommen. Im letzteren Fall sollen verschiedene Massnahmen, namentlich für Renaturierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Schutz- und Erholungsgebieten, aber auch zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus finanziert werden. Die Mehrwertabgabe für Rückzonungen sowie zur Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen werden als Spezialfinanzierung gemäss § 8 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) buchhalterisch erfasst.

Erfolgt die Mehrwertabgabe ganz oder teilweise als Sachleistung, ist eine Schätzung der Sachleistung notwendig. Deckt die Sachleistung die Forderung aus der Mehrwertabgabe nicht vollständig, muss die Grundeigentümerschaft den entsprechenden Restbetrag in bar aufbringen. Dieser Restbetrag muss ebenfalls dem Konto für Spezialfinanzierung gutgeschrieben werden und kann einerseits für die Entschädigung von Rückzonungen, andererseits für die Finanzierung von raumplanerischen Massnahmen gemäss Art. 3 RPG verwendet werden.

Die Beschlüsse über den Mitteleinsatz dieser neuen Einnahmen aus der Mehrwertabgabe werden beim Kanton der Regierungsrat (§ 3 Abs. 1 lit. f PBG) und bei den Gemeinden der Gemeinderat (§ 7 Abs. 2 lit. g PBG) treffen können.

### **4.2.2 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland**

#### § 52e (neu)

##### *Verwaltungsrechtlicher Vertrag bei Neueinzonungen*

Der Gemeinderat kann die Zuweisung von Land zur Bauzone von der Zusicherung der Eigentümerschaft abhängig machen, das Land ab Erreichen der Baureife innert einer festzusetzenden Frist zu überbauen.

Hält die Eigentümerschaft von Bauland ihre mittels Vertrag vereinbarte Bauverpflichtung nicht ein, kann das Grundstück, sofern es am Siedlungsrand liegt und sofern ein «ausserordentliches Interesse an der Überbauung» besteht, ausgezont werden. Die Auszonung erfolgt selbstverständlich in einer ordentlichen Nutzungsplan(teil)revision aufgrund einer entsprechenden Interessenabwägung. Die Eigentümerschaft wird sich dazu mittels Vertrag verpflichten müssen. Die Parteien verfügen dabei über eine bestimmte Vertragsgestaltungsfreiheit. Demgegenüber darf der Eigentümerschaft die unverschuldete Nichteinhaltung der Bauverpflichtung nicht vorgeworfen werden. Bemüht sich also eine Grundeigentümerschaft redlich um eine Überbauung ihres Baulands, scheitert sie aber jeweils nicht aus eigenem, sondern aus Fremdverschulden, namentlich aufgrund politischer Prozesse, zum Beispiel infolge einer Ablehnung eines Bebauungsplans durch die Gemeindeversammlung, darf ihr dies nicht zum Nachteil gereichen. Die Bauverpflichtung ist als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken. Dadurch entfaltet die im verwaltungsrechtlichen Vertrag statuierte Bauverpflichtung Publizität. Der Vertrag fällt nur dann dahin, wenn ein Gemeinwesen das Land kauft. Kauft eine Privatperson dieses Land, tritt sie in sämtliche Rechte und Pflichten ihrer Rechtsvorgängerin bzw. ihres Rechtsvorgängers ein. Das bedeutet, dass die vertraglich vereinbarte Frist weiterläuft.

Liegt ein einzuzonendes Grundstück nicht am Siedlungsrand, wird eine Auszonung keinen Sinn machen, da ansonsten eine Baulücke entstünde. Für diesen Fall soll der Gemeinderat die Möglichkeit haben, vor der Einzonung des Grundstücks mit der Eigentümerschaft vertraglich ein Kaufrecht zu vereinbaren. Die Gemeinde kann dieses Kaufrecht auslösen, wenn die säumige Eigentümerschaft selbst nach erfolgloser Mahnung nicht bereit ist, ihr Grundstück innerhalb der vereinbarten Fristen der Überbauung zuzuführen.

#### § 52f (neu)

##### *Fehlende Verfügbarkeit bereits eingezonten Baulands*

Diese Bestimmung entfaltet Wirkung für bisher eingezontes Bauland, welches – von der Eigentümerschaft verschuldet – nicht der Überbauung zugeführt wird. Ist Bauland also seit mindestens 15 Jahren seit Inkrafttreten dieser Bestimmung im Zonenplan für die Überbauung vorgesehen und sind seit der Erreichung der Baureife mindestens zehn Jahre vergangen, kann die Standortgemeinde zum von der Schätzungskommission festgelegten Verkehrswert ein Kaufrecht ausüben. Gleichzeitig müssen kumulativ weitere Voraussetzungen erfüllt sein, welche im Rahmen einer Gesamtinteressenabwägung zu würdigen sind: Es muss eine ausgewiesene Nachfrage für die bauliche Nutzung von Bauland vorliegen und der zuständige Gemeinderat hat der Grundeigentümerschaft eine Frist von maximal sieben Jahren gesetzt, um das betreffende Bauland vollumfänglich oder etappiert entweder selbst zu nutzen oder durch Dritte der vorgesehenen baulichen Nutzung zuzuführen. Hat die Grundeigentümerschaft diese Frist unbenutzt verstreichen lassen, führt der Gemeinderat für dieses Bauland, welches unverbaut verharrt und sofern sämtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, eine Interessenabwägung durch und kann ein gesetzliches Kaufrecht gestützt auf ein Gutachten der kantonalen Schätzungskommission zum Verkehrswert ausüben. Überwiegt das öffentliche Interesse die entgegenstehenden privaten Interessen, ist die Voraussetzung zur Ausübung des Kaufrechts erfüllt.

Der Gemeinderat ist im Grundsatz an das Verkehrswertgutachten der Schätzungskommission gebunden, wie an andere Gutachten, die er einholt. Dies kommt im Gesetzestext dahingehend zum Ausdruck «... kann die Gemeinde ein gesetzliches Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben, wobei sie verpflichtet ist, ein Verkehrswertgutachten der Schätzungskommission einzuholen, ...». Es ist sachgerecht, dass der Gemeinderat den Verkehrswert gestützt auf die Gutachten der Schätzungskommission festlegt und gleichzeitig über die Ausübung des Kaufrechts entscheidet, so dass ein Entscheid entsteht, der einheitlich angefochten werden kann.

Diese Bestimmung erzielt insbesondere bei jenen unbebauten Grundstücken Wirkung, welche schon seit Jahren eingezont sind und bisher unbebaut blieben. Solche Grundstücke können nicht ausgezont werden. Auch hatte der Gemeinderat bei deren damaligen Einzonung noch nicht die Möglichkeit, mit der Eigentümerschaft vor der Einzonung einen verwaltungsrechtlichen Vertrag im Sinn von § 52e zu vereinbaren. Es bedarf also deshalb eines gesetzlichen Kaufrechts der Öffentlichkeit vornehmlich als Druckmittel, damit auch diese Grundstücke der Überbauung zugeführt werden. Selbstverständlich ist es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, private Grundstücke zu erwerben und sie schliesslich einer Überbauung zuzuführen. Die Gemeinden werden aber trotzdem die Wahl haben, mittels gesetzlichem Kaufrecht erworbene Grundstücke selbst, allenfalls mit preisgünstigem Wohnraum, zu überbauen, im Baurecht abzugeben oder aber einer bauwilligen Person zu veräussern. Die Gemeinde darf dieses Bauland nicht weiter horten, sondern muss es umgehend der Überbauung zuführen.

### 4.3 Enteignung

§ 53 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (geändert) / Enteignungsfälle

§ 55 Abs. 1 lit. d (neu) / Heimschlag

Bisher konnten Kanton und Gemeinden das Enteignungsrecht nur für öffentliche Zwecke geltend machen. Diese Beschränkung soll nun insofern gelockert werden, als dass dem Kanton und den Gemeinden das Enteignungsrecht auch dann zustehen soll, wenn es um im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, namentlich um die Verdichtung geht. Das Enteignungsrecht kann der Gemeinderat namentlich im Fall einer Weigerung der Grundeigentümerschaft im Gebietsverdichtungsverfahren geltend machen, um für die notwendigen Mitwirkungshandlungen bei einer Neuüberbauung Hand zu bieten, sofern ein rechtskräftiger ordentlicher Bebauungsplan mit einer Bauverpflichtung vorliegt. In erster Linie soll jedoch die Gebietsverdichtung aufgrund privater Initiative und ohne staatlichen Eingriff erfolgen. Fruchten diese privaten Bemühungen nicht und stellt sich eine kleine Minderheit diesen Bestrebungen entgegen, kann als ultima ratio das Enteignungsrecht angerufen werden.

Gemäss § 48 Abs. 2a bzw. § 51 Abs. 2 PBG bestehen Ansprüche auf Zuteilung von selbständigen Grundstücken oder auf Anteile an Gesamteigentum, an Miteigentumsanteilen oder an Stockwerkeigentum. Neue Stockwerkeigentumsanteile oder auch bloss Miteigentumsanteile können nur zugeteilt werden, wenn solche bereits geschaffen wurden.

Eine Schaffung von Miteigentum oder Stockwerkeigentum setzt ein rechtskräftig bewilligtes Bauvorhaben voraus. Eine solche Verfahrenskoordination ist geboten. Zwischen dem Wert einer bestehenden Altbauwohnung und der Neuzuteilung einer blossen «Nutzfläche» in der Form eines Miteigentumsanteils oder einer Stockwerkeinheit kann nur dann eine Wertgleichheit bestehen, wenn die neu zugeteilte Nutzfläche wesentlich grösser ist als die Nutzfläche der bestehenden Wohnung. Dadurch muss der Wertverlust durch den mit dem Abriss verbundenen Substanzverlust ausgeglichen werden können. Eine Gebietssanierung muss in der Lage sein, diesen Eigentümerschaften wesentlich mehr zu bieten, als sie bisher hatten.

Das in § 53 Abs. 2 lit. e PBG erwähnte Enteignungsrecht bezieht sich auf die im Gebietsverdichtungsverfahren neu zugeweilten Eigentumsrechte. Es soll enteignet werden, wer sich an der Neuüberbauung nicht beteiligen will oder mangels finanzieller Mittel nicht beteiligen kann. Ein solches Enteignungsrecht setzt in jedem Fall eine Bauverpflichtung im Sinne von § 52 Abs. 1 PBG voraus. Wurde im Gebietsverdichtungsverfahren keine Bauverpflichtung angeordnet, besteht keine Möglichkeit, ein Enteignungsverfahren durchzuführen. Im Rahmen der Festlegung

einer solchen Bauverpflichtung sind die Einzelheiten der Ausübung zu verankern. Dies ist zwingend, weil die betroffene Grundeigentümerschaft in Kenntnis aller Umstände einer Neuzuteilung zustimmen soll und dazu gehören die Bauverpflichtung und die Konsequenzen der Nichteinhaltung dieser Baupflicht.

Einzelne Vernehmlassende störten sich zu Recht an der bisher geltenden Formulierung «Das Enteignungsrecht kann namentlich geltend gemacht werden für ...». Diese Formulierung ist für das Enteignungsrecht zu unbestimmt, weshalb der bisher geltende Gesetzestext dahingehend zu ändern ist, indem der Begriff «namentlich» gestrichen wird. Damit gewinnen die enteignungsrechtlichen Tatbestände weiter an Bestimmtheit.

#### **4.4 Rechtsschutz**

*§ 67 Abs. 2 lit. e (geändert)*

*Rechtsschutz*

Die Entscheide der Schätzungskommission (Abschnitte 7 und 8) unterliegen der Beschwerde ans Verwaltungsgericht. Da neu ein Abschnitt 7a eingeführt wird, in dem die Schätzungskommission ebenfalls Entscheide zu fällen hat, ist § 67 Abs. 2 lit. e PBG entsprechend zu ergänzen. Damit ist gewährleistet, dass sämtliche Entscheide ausgehend von der kantonalen Schätzungskommission beim Verwaltungsgericht anfechtbar sind.

#### **4.5 Übergangsbestimmung**

*§ 71 Abs. 4 (neu)*

*Bisherige Pläne und Bauvorschriften*

Übergangsrechtlich stellt sich die Frage, bei welchen Sachverhalten die Vorschriften über die Mehrwertabgabe zur Anwendung kommen sollen. Es macht wohl am meisten Sinn, dass der Zeitpunkt des gemeindlichen Beschlusses über die Zonenplanänderung oder den Bebauungsplan als massgebender Zeitpunkt festgelegt wird. Dieser Zeitpunkt ist eindeutig und klar bestimmbar. Hat also eine Gemeinde eine Zonenplanänderung oder einen Bebauungsplan vor Inkrafttreten der Änderung des PBG beschlossen und ist die kantonale Genehmigung dafür namentlich aufgrund von Beschwerdeverfahren noch nicht erfolgt, kommen die Vorschriften über die Mehrwertabgabe für diese Planungen noch nicht zur Anwendung. Würde der Gesetzgeber davon ausgehen wollen, dass der Zeitpunkt der Rechtskraft der Zonenplanänderung oder des Bebauungsplans massgebend für die Anwendung des neuen Rechts wäre, könnte dies zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen. Für vor Inkrafttreten des neuen Rechts beschlossene Zonenplanänderungen oder Bebauungspläne müsste im Nachhinein noch eine Mehrwertabgabe geleistet werden, weil die Rechtskraft des kantonalen Genehmigungsverfahrens durch Beschwerden verzögert werden könnte.

#### **4.6 Umsetzung Zweitwohnungsgesetz**

*§ 5 Abs. 1 (geändert)*

*Zuständigkeiten – Baudirektion*

Jeder Kanton muss gemäss § 15 ZWG eine Behörde bezeichnen, die den Vollzug beaufsichtigt. Diese Bestimmung kann mit einer Anpassung von § 5 PBG umgesetzt werden. Danach wird die Baudirektion auch als Aufsichtsbehörde für den Vollzug des ZWG bezeichnet, da sie bereits für die Überwachung beim Vollzug des PBG zuständig ist (§ 5 Abs. 1 PBG).

## 4.7 Fremdänderung

§ 196 Abs. 1 lit. I (neu) Steuergesetz vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

*Steuerobjekt – Aufwendungen*

Die Mehrwertabgabe soll bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer vom Gewinn in Abzug gebracht werden können. Gesetzestechnisch macht es Sinn, diese Thematik nicht im PBG, sondern in § 196 Abs. 1 lit. I (neu) des zugerischen Steuergesetzes einfließen zu lassen. Eine Regelung im Steuergesetz dient der Transparenz und die Grundstückgewinnsteuer ist in einem einzigen Erlass geregelt, ohne dass für gewisse Abzüge noch andere Gesetze konsultiert werden müssen. Die steuerliche Behandlung der Mehrwertabgabe im Bereich von Grundstücken des Geschäftsvermögens muss nicht explizit gesetzlich geregelt werden, da dies steuerlich klar als Gewinnungs- bzw. Anlagekosten zu qualifizieren ist.

## 5. VERNEHMLASSUNG

Nach der ersten Lesung dieser Vorlage hat der Regierungsrat die Gemeinden des Kantons Zug, die im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie weitere interessierte Kreise zur Vernehmlassung eingeladen. Es liessen sich vernehmen:

Verwaltungsgericht des Kantons Zug (29. August 2016); Gemeinderat Steinhausen (5. September 2016); Gemeinderat Oberägeri (12. September 2016); HEV Zugerland (13. September 2016); Gruppe Zuger Generalunternehmer GZGU (15. September 2016); Schweizerischer Städteverband (15. September 2016); Gemeinderat Cham (20. September 2016); Gemeinderat Menzingen (21. September 2016); Gemeinderat Baar (21. September 2016); Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug (22. September 2016); Advokatenverein des Kantons Zug (22. September 2016); Baumeisterverband Zug (23. September 2016); Grünliberale Partei GLP (26. September 2016); Stadtrat Zug (27. September 2016); Zuger Bauernverband (27. September 2016); Gemeinderat Neuheim (27. September 2016); Korporation Baar-Dorf (28. September 2016); Schätzungskommission des Kantons Zug (28. September 2016); Gemeinderat Unterägeri (29. September 2016); Gemeinderat Risch (29. September 2016); SP (29. September 2016); CVP (29. September 2016); ZugEstates (29. September 2016); Zuger Wirtschaftskammer (29. September 2016); WWF Zug (30. September 2016); Zuger Heimatschutz (30. September 2016); BSA Zentralschweiz (30. September 2016); V-Zug AG (30. September 2016); Alternative-die Grünen Zug ALG (30. September 2016); SVP (30. September 2016); SBB AG (30. September 2016); FDP.Die Liberalen (30. September 2016); Gemeinderat Walchwil (10. Oktober 2016); Gemeinderat Hünenberg (27. Oktober 2016); Bauforum Zug (7. November 2016); Präsident der Schätzungskommission (21. November 2016, mündliche Eingabe).

Die Eingaben waren durchwegs konstruktiv und weitgehend positiv. Viele Vernehmlassende lobten die Qualität des Gesetzesentwurfs. Sie stellten diverse Änderungsbegehren. Soweit möglich wurden diese Begehren in den Vorschlag des Regierungsrats aufgenommen. Dadurch gewann die Gesetzesvorlage weiter massgeblich an Qualität. Nachfolgend wird in aller Kürze und zusammenfassend auf die wichtigsten Begehren eingegangen:

§ 8 Abs. 3 (neu)

*Kantonaler Richtplan*

Mit der Revision des RPG sind auch die Vorgaben für den kantonalen Richtplan verschärft worden (Art. 8 f. RPG). Danach muss nun jeder kantonale Richtplan mindestens aufzeigen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf

die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Des Weiteren bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Der Richtplan des Kantons Zug orientiert sich bereits an diesen Vorgaben. Trotzdem wollte der Regierungsrat das kantonale Recht dahingehend präzisieren und ergänzen, indem im Richtplan die Standorte von raumrelevanten Vorhaben darzustellen seien.

Der Advokatenverein sowie die Gemeinderäte Baar und Walchwil waren der Meinung, dass der Zuger Richtplan gesamtschweizerisch als vorbildlich mit seinen steuerungswirksamen vielfältigen inhaltlichen Vorgaben und der rollenden Planung und Anpassung an die sich verändernden Verhältnisse gelte. Aus diesem Grund stelle sich die Frage, ob der von Bundesrechts wegen nicht erforderliche, aber im kantonalen Recht neu vorgesehene § 8 Abs. 3 nicht wegzulassen sei. Raumrelevante Vorhaben können bereits jetzt gestützt auf § 8 Abs. 1 PBG in den Richtplan aufgenommen werden, nachdem der dort aufgeführte Katalog nicht abschliessenden Charakter hat.

Der Regierungsrat teilt die Meinung der Vernehmlassenden. Die Bestimmung ist zu streichen, weil deren Inhalt bereits im RPG genügend geregelt ist. Im kantonalen Recht soll es keine Wiederholungen von Bundesrecht geben.

*§ 49 Abs. 1 (geändert) und Abs. 3 (geändert)*

*Einleitung und Durchführung des Verfahrens*

*§ 52 Abs. Abs. 1a (neu)*

*Verfahren und Entscheide*

Die Einleitung und Durchführung des Landumlegungs- sowie Gebietsverdichtungsverfahrens kann u. a. auch durch Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in Gang gesetzt werden. Der Regierungsrat ging dabei von einem einfachen Mehr aus.

Der HEV Zugerland, die GZGU, der Baumeisterverband, die CVP, die Gemeinderäte Walchwil, Baar und Hünenberg sowie der Stadtrat Zug verlangen, dass nicht nur die Grundeigentümerschaften, sondern auch die Dienstbarkeitsberechtigten (z. B. Wohnrechte, Nutzniessungsrechte, unselbständige Baurechte usw.) und die Berechtigten an selbständigen und dauernden (Bau)Rechten (gemäss Art. 655 ZGB selbständige Grundstücke) angemessen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden müssten. Des Weiteren müsse das Quorum qualifiziert sein. Im Hinblick auf die nach einer solchen beschlossenen Gebietsverdichtung anstehenden weiteren Entscheide (Ausgleich, Besitzstand etc.) sei es zwingend, dass hier eine qualifizierte Zustimmung von 75 Prozent der Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. Berechtigten mit 75 Prozent des in die Gebietsverdichtung einzubeziehenden Landes vorzusehen sei.

Der Regierungsrat leistete diesem Begehren teilweise Folge. Als Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind auch namentlich Baurechtsberechtigte zu betrachten, da ein selbständiges und dauerndes Baurecht auf schriftliches Begehren der Dienstbarkeitsberechtigten als eigenes Grundstück in das Grundbuch aufgenommen werden kann (Art. 779 Abs. 3 ZGB). Beim Stockwerkeigentum steht das Grundstück im Miteigentum aller Stockwerkeigentümerinnen und Stockwerkeigentümer. Sie müssen nach Massgabe ihres Stockwerkeigentümerreglements entscheiden bzw. können gestützt auf Art. 712g Abs. 2 i.V.m. Art. 648 Abs. 2 ZGB – soweit es keine abweichende Regelung gibt – nur einstimmig über das Grundstück verfügen. Wenn also im Gesetz von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gesprochen wird, sind jeweils auch die Baurechtsberechtigten sowie allfällige Stockwerkeigentümerinnen und

Stockwerkeigentümer gemeint. Das Quorum wird erhöht, jedoch nicht auf das von den Vernehmlassenden gewünschte Mass. Eine Zustimmung von zwei Dritteln der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bzw. Berechtigten ist für den Regierungsrat genügend. Dieselben Voraussetzungen sollen auch im Gebietsverdichtungsverfahren gemäss § 52 Abs. 1a gelten.

#### *§ 52 Abs. 3 (geändert)*

##### *Verfahren und Entscheide*

Dieser Absatz regelt die Gewährung des rechtlichen Gehörs vor Abschluss des Erlasses des Neuzuteilungs- bzw. des Bereinigungsplans.

Die Gemeinderäte Oberägeri, Menzingen, Baar, Risch, Walchwil und Hünenberg sowie der Stadtrat Zug sind der Meinung, dass die Auflagefrist 30 Tage bleiben und nicht auf 20 Tage verkürzt werden solle. Die Auflagefrist solle gleich lange dauern wie bei der Auflage eines Bebauungsplans.

Es macht durchaus Sinn, dass die Auflagefrist gleich lange dauert wie die Auflage eines Bebauungsplans. Diese beiden Verfahren laufen meist gleichzeitig, weshalb die Fristen anzugleichen sind.

#### *§ 52a (neu)*

##### *Mehrwertabgabe*

Diese Bestimmung definiert vorab die Mehrwertabgabe. Sie soll Planungsvorteile ausgleichen, die durch neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen – womit dieses Bauland erstmals für private Zwecke genutzt werden kann – oder Umzonungen bzw. Bebauungsplänen mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses entstehen.

Mit dieser Bestimmung ging der Regierungsrat über die bundesrechtliche Minimalanforderung an eine Mehrwertabgabe hinaus, indem die Abgabe auch für Umzonungen und Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses geschuldet ist.

Die Vernehmlassenden diskutierten diese Haltung des Regierungsrats kontrovers. Während der HEV Zugerland und die Gemeinderäte Oberägeri, Neuheim, Risch und Hünenberg die Mehrwertabgabe für Ein-, Auf- und Umzonungen wünschten, tendieren die GZGU, der Baumeisterverband, die SBB AG, die FDP, die CVP sowie der Gemeinderat Walchwil eher dazu, auf die Ausweitung der Mehrwertabgabe auf Umzonungen und Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses zu verzichten.

Der Regierungsrat hält grundsätzlich an der Ausdehnung der Mehrwertabgabe auf Umzonungen, welche zu einem Baulandmehrwert führen, sowie Aufzonungen und Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses fest. Er eröffnet aber neu den Gemeinden die Möglichkeit, in ihren Bauordnungen eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, wonach sie mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent des Bodenmehrerts bei Umzonungen erheben können, welche einen Mehrwert des Bodens von mehr als 50 Prozent zur Folge haben. Kommt also der Bodenquadratmeterpreis nach einer Umzonung namentlich von einer bisherigen Arbeits- neu in eine Wohn- und Arbeitszone auf mehr als das Eineinhalbfache des bisherigen Werts zu liegen, kann die Gemeinde gestützt auf einen vorgängig abzuschliessenden verwaltungsrechtlichen Vertrag eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent verlangen. Dasselbe gilt für Aufzonungen und Bebauungspläne mit Erhöhung des Nutzungsmasses um mehr als 50 Prozent des bis-

herigen Masses. Die Klärung wirkt sich selbstverständlich auch auf die weiteren Bestimmungen aus, in denen von Umzonungen bzw. von Zonenplananpassungen die Rede ist (u. a. § 52a Abs. 3; § 52a1 Abs. 1 und Abs. 3, § 52c Abs. 2 lit. a etc.).

Um der Gegnerschaft dieser über das bundesrechtliche Mindestmass hinausgehenden Mehrwertabgabepflicht entgegen zu kommen, sollen Umzonungen, welche einen Mehrwert des Bodens von weniger als 50 Prozent zur Folge haben, sowie Aufzonungen und Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses bis und mit 50 Prozent von der Mehrwertabgabe ausgenommen sein. Erst eine dieses Mass übersteigende Wertsteigerung bzw. Erhöhung des Nutzungsmasses soll die Abgabepflicht auslösen. Damit ist u. a. sichergestellt, dass einfache Bebauungspläne als Ersatz der bisherigen Arealbebauungen sowie ordentliche Bebauungspläne mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses bis und mit 50 Prozent noch nicht der Abgabepflicht unterstehen werden.

Der HEV Zugerland, die GZGU, der Baumeisterverband und die Korporation Baar-Dorf sind der Meinung, dass mit der Erhebung der Mehrwertabgabe keine weitere Mehrwertabschöpfung durch die Gemeinden erfolgen dürfe, insbesondere auch keine Verschärfung der mehrwertabgabeberechtigten Tatbestände. Dafür sei auch eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Gewisse Gemeinden beantragten eine entsprechende Kompetenz, namentlich auch für Abbaugebiete allenfalls eine zusätzliche gemeindliche Abgabe verlangen zu können. Der Regierungsrat ist diesem Begehren insofern nachgekommen, indem er in § 52a Abs. 1 die Aufzählung der Mehrwertabgabetatbestände als ausschliesslich und abschliessend bezeichnet; er verdeutlicht, dass es neben den im PBG aufgelisteten keine weiteren Abgabetatbestände gibt.

#### *§ 52a1 Abs. 2 (neu)*

##### *Veranlagung*

Der Präsident der Schätzungskommission wünscht die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit die Kommission zur Ermittlung des Verkehrswerts von Boden auf die Unterstützung des Grundbuchamts zählen könne. Nur so könne eine korrekte Verkehrswertschätzung namentlich mit der Vergleichsmethode erfolgen.

Der Regierungsrat braucht diesem Begehren nicht stattzugeben, da das Bundesrecht der Schätzungskommission diese Möglichkeit bereits bietet. Damit die Schätzungskommission den Verkehrswert des fraglichen Grundstücks ermitteln kann, ist sie unbestrittenermassen darauf angewiesen, Einsicht in das Grundbuch nehmen zu können. Dafür bietet ihr Art. 28 lit. a Grundbuchverordnung vom 23. September 2011 (SR 211.432.1) die gesetzliche Grundlage. Danach wird aufgrund einer besonderen Vereinbarung Urkundspersonen, im Geometerregister eingetragene Ingenieur-Geometerinnen und -Geometern, Steuerbehörden sowie anderen Behörden, u.a. auch der Schätzungskommission, Zugang zu den Daten des Hauptbuchs, des Tagebuchs und der Hilfsregister gewährt, die sie zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Mit diesem Zugang erhält die Schätzungskommission Kenntnis von den Landerwerbspreisen, welche in den letzten Jahren innerhalb eines bestimmten Perimeters des abgabepflichtigen Grundstücks erzielt werden konnten. Diese Einsichtsmöglichkeit erleichtert der Schätzungskommission die Verkehrswertschätzung.

Der Gemeinderat Baar begehrt, dass die Schätzungsmethode näher zu regeln und mindestens im Bericht des Regierungsrats detailliert zu erläutern sei. Die Schätzungskommission liess sich dazu am 29. März 2017 vernehmen. Ihrer Meinung nach solle es – wie im Enteignungsverfahren – der Schätzungskommission überlassen sein, mit welchen Methoden sie ihre Verkehrswertschätzung vornehme. Die Aufzählung und Festlegung der Methoden erwecke falsche Vor-

stellungen. Die Schätzungskommission wähle – wie schon heute – aufgrund der Datenlage jene Schätzungsmethode(n), die angemessen sei(en).

#### *§ 52b (neu)*

##### *Erhebung, Fälligkeit, Sicherung*

###### *Absatz 1*

Die Einnahmen der Mehrwertabgabe sollen zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden. Sie sollen je zu 40 Prozent dem Kanton und zu 60 Prozent derjenigen Gemeinde zustehen, in der das eingezonte Grundstück liegt.

Diese Regelung löste in der Vernehmlassung kontroverse Diskussionen aus. Während einige Vernehmlassende (Stadtrat Zug, Gemeinderäte Oberägeri und Unterägeri) die Meinung vertraten, dass die Mehrwertabgabe vollumfänglich den Gemeinden zufallen sollten, verlangten eventualiter andere Vernehmlassungsteilnehmende eine Reduktion des kantonalen Anteils auf 10 Prozent und eine Erhöhung des gemeindlichen Anteils auf 90 Prozent (Gemeinderäte Steinhäusern, Cham, Menzingen, Baar, Neuheim, Risch, Walchwil und Hünenberg) bzw. auf 20 Prozent Kanton und 80 Prozent Gemeinden (ALG, GLP). Sie begründeten ihre Haltung damit, dass für die Gemeinden bei verdichtetem Bauen sowie Um- und Aufzonungen höhere Kosten als für den Kanton entstünden. Deshalb solle auch der Grossteil der Mehrwertabgabe der Gemeinde zugutekommen. Da mögliche Rückzonungen und andere Massnahmen in den Aufgabenbereich der Gemeinden fielen, sei nicht nachvollziehbar, warum der Kanton 40 Prozent der Erträge erhalten solle.

Der Regierungsrat hält an der Aufteilung der Mehrwertabgabe bei der erstmaligen und dauerhaften Zuweisung von Boden zu Bauzonen sowie bei der Zuweisung von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen von 40 Prozent für den Kanton und 60 Prozent für die Gemeinden fest. In den meisten Kantonen bewegt sich der Anteil des Kantons an der Mehrwertabgabe zwischen 50 Prozent und 100 Prozent. Einzig der Kanton Bern behält für sich lediglich 10 Prozent der Abgabe zurück. Durch die Verdichtung entstehen dem Kanton ebenfalls erhebliche Kosten, namentlich durch den Bau und Ausbau von Infrastrukturbauten und -anlagen, die Förderung des öffentlichen Verkehrs, die Förderung von günstigem Wohnraum, das Schaffen von Erholungsräumen etc.

Demgegenüber fallen die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe aufgrund von über den Schwellenwerten liegenden Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – sofern die Gemeinden in ihren Bauordnungen eine gesetzliche Grundlage schaffen wollen und sofern ein entsprechender verwaltungsrechtlicher Vertrag besteht – zu 100 Prozent der entsprechenden Gemeinde zu. Insofern trägt der Regierungsrat den Anliegen der Vernehmlassenden Rechnung.

###### *Absatz 2*

Gemäss dem Regierungsrat sollte die Mehrwertabgabe, geschuldet von der Grundeigentümerschaft im Zeitpunkt der Einzonung – bei einer Mehrheit von Grundeigentümerschaften solidarisch –, ab einem genau bestimmten Zeitpunkt fällig werden. Der HEV Zugerland, die GZGU sowie der Baumeisterverband wehrten sich gegen die solidarische Haftbarkeit bei mehreren Grundeigentümerschaften. Sie begründen dies damit, dass bei Gebietsverdichtungen mit wenigen grösseren Grundeigentümerschaften und zahlreichen kleineren Mit- oder Stockwerkeigentümerschaften die solidarische Haftung sowohl den Wert des eingebrachten Grundstücksanteils wie auch häufig die persönlichen finanziellen Möglichkeiten übersteige, zumal diese solidarische Haftung erst nach Realisierung der vorgesehenen Bauten, d. h. zu einem vermutlich deutlich späteren Zeitpunkt, ihre Wirkung entfalte. Mit dieser vorgesehenen Regelung erhöhe sich

zudem das Risiko, dass betroffene Eigentümerschaften mit kleineren Grundstücken aufgrund ihrer solidarischen Haftbarkeit die Gebietsverdichtung ablehnen müssten. Zusätzlich werde durch diese solidarische Haftung die bankmässige Finanzierung der kleineren Eigentümerschaften praktisch verunmöglicht. Es seien aber nicht nur die Eigentümerschaften, sondern auch die Berechtigten in die Pflicht zu nehmen, namentlich Baurechtsberechtigte, Stockwerkeigentümerschaften und dergleichen. Einzelne Gemeinderäte (Baar und Risch) beehrten ausserdem, dass zusätzlich zum gesetzlichen Grundpfandrecht auch eine solidarische Haftbarkeit aller Rechtsnachfolgenden vorzusehen sei, während die SBB AG eine Überprüfung des gesetzlichen Grundpfandrechts verlangt.

Der Regierungsrat hält an der solidarischen Haftbarkeit der Grundeigentümerschaft zum Zeitpunkt der Einzonung, Umzonung und Aufzonung fest, sofern für ein im Miteigentum oder in einer Gesamthandschaft stehendes Grundstück eine Mehrwertabgabe geschuldet wird. Diese Solidarhaftung bei mehreren steuerpflichtigen Personen entspricht der Regelung bei der Grundstückgewinnsteuer im Steuergesetz (vgl. § 192 Abs. 2). Hinzu kommt, dass das Steuergesetz in Verbindung mit § 137 Abs. 2 Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1) für die auf Liegenschaften entfallenden Vermögens- und Erbschaftssteuern auch das gesetzliche Grundpfandrecht kennt. Die Gemeinden werden jedoch verpflichtet sein, wegen den bundesrechtlich vorgegebenen Fristen beim gesetzlichen Pfandrecht rasch zu handeln. Sie müssen das gesetzliche Pfandrecht innerhalb der in Art. 836 Abs. 2 ZGB statuierten Fristen, entweder innerhalb von vier Monaten ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe oder innerhalb von zwei Jahren seit der Entstehung der Mehrwertabgabe mit Rechtskraft der Zonenplanänderung im Grundbuch zur Eintragung bringen. Verpassen sie diese Fristen, können die Gemeinden die Mehrwertabgabe nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegenhalten. Es wird nun die Aufgabe der Gemeinden sein, rechtzeitig zu handeln. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich nicht, anstelle oder zusätzlich zum gesetzlichen Pfandrecht auch noch die Rechtsnachfolgenden in die Pflicht nehmen zu wollen. Diesem Antrag einzelner Gemeinden kann deshalb nicht gefolgt werden.

Demgegenüber wird aber vorgesehen, dass bei teilweiser Überbauung oder partieller Veräusserung eines mit einer Mehrwertabgabe belasteten Gebiets die Mehrwertabgabe nur anteilmässig fällig wird, d. h. dass sie für das betroffene Grundstück bzw. für den betroffenen Grundstücksteil fällig wird.

Die Gemeinderäte Baar und Walchwil sowie der Stadtrat Zug sind der Ansicht, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung und nicht 30 Tage nach der Bauabnahme eintreten soll. Dieser Vorschlag ist nicht praktikabel. Der Mehrwert wird erst mit dem Bau bzw. nach dem Verkauf allfälliger Stockwerkeigentumseinheiten realisiert. Folgte man dem Antrag der obgenannten Gemeinden, müsste eine Bauherrschaft allenfalls bereits im Zeitpunkt der Baubewilligung Geld aufnehmen und dieses Fremdkapital während der Bauphase verzinsen, um die Mehrwertabgabe begleichen zu können. Der Gemeinderat Risch will die Fälligkeit mit der Inbetriebnahme der Bauten festlegen. Der Zeitpunkt der Inbetriebnahme ist nicht klar definiert, der Zeitpunkt der Bauabnahme jedoch schon. Hinzu kommt, dass kurz nach der Bauabnahme die Baute wohl bezogen und in Betrieb genommen wird. Es ist deshalb durchaus gerechtfertigt, dass die Mehrwertabgabe 30 Tage nach Bauabnahme fällig wird.

#### *Absatz 4*

Der HEV Zugerland, die GZGU, der Baumeisterverband, die CVP sowie die Korporation Baardorf machen beliebt, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe erst eintreten solle, wenn Geld fliesse.

Dieses Begehren ist selbstverständlich aufzunehmen. Veräusserungstatbestände werden auf jene Fälle beschränkt, bei denen es zu einer entgeltlichen Veräusserung kommt und bei denen kein «Abgabe-Aufschub» vorgesehen ist. Dabei orientiert sich der Regierungsrat im Wesentlichen an der Praxis zur Grundstückgewinnsteuer (§ 190 Steuergesetz). Hier wird bei unentgeltlichem Eigentumswechsel durch Erbgang, Erbvorbezug oder Schenkung die Grundstückgewinnsteuer aufgeschoben. Dasselbe gilt bei Eigentumswechsel unter Ehegatten im Zusammenhang mit dem Güterrecht und Scheidung sowie bei Umstrukturierungen im Sinne von § 62 des Steuergesetzes von juristischen Personen, die nach § 57 Abs. 1 lit. e – h des Steuergesetzes von der Steuerpflicht befreit sind. Ersatzbeschaffungen bei Veräusserung sind bereits bundesrechtlich geregelt und bedürfen deshalb keiner kantonal-rechtlichen Norm mehr.

#### *Absatz 5*

Der HEV Zugerland ist der Ansicht, dass eine Limitierung oder ein Verzicht der grundpfändlich sichergestellten Verzinsung vorzusehen sei. Der Regierungsrat teilt diese Meinung. Aus diesem Grund ist vorzusehen, dass die Verzinsung der fälligen Mehrwertabgabe an den Zinssatz der Zuger Kantonalbank für variable Hypotheken für Wohnbauten gebunden wird.

#### *§ 52c (neu)*

##### *Kürzung, Befreiung*

Der Zuger Bauernverband wünscht, dass die Zweijahresfrist nicht ab Rechtskraft der Einzonung zu laufen beginnen solle, innert welcher eine Bäuerin/ein Bauer die Ausgaben für eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung von der Mehrwertabgabe in Abzug bringen könne. Diese Zweijahresfrist solle erst ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe zu laufen beginnen. Die Frist für mögliche Kürzungen der Mehrwertabgabe (Art. 52c), welche zur Beschaffung von landwirtschaftlich genutzten Ersatzbauten gemacht werden können, wird entsprechend dem Antrag des Zuger Bauernverbands definiert. Die Frist für eine Kürzung der Mehrwertabgabe zur Beschaffung einer Ersatzbaute von zwei Jahren beginnt nicht ab Rechtskraft der Einzonung, sondern erst ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe zu laufen. Denn erst dann wird der Landwirtin/dem Landwirt das erforderliche Eigenkapital für den Ersatzbau zur Verfügung stehen.

Der HEV Zugerland ist der Meinung, dass Einzonungen, welche dem Verwaltungsvermögen eines Gemeinwesens zufallen, von der Mehrwertabgabe nicht befreit sein sollen. Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Bedarf der Bau einer Schule oder eines Verwaltungsgebäudes einer Ein- oder Umzonung, nimmt das entsprechende Gemeinwesen lediglich öffentliche Aufgaben wahr. Dafür soll keine Mehrwertabgabe geschuldet sein. Betreibt dasselbe Gemeinwesen preisgünstigen Wohnungsbau und tätigt es diese Investition mit seinem Finanzvermögen, wird eine Mehrwertabgabe geschuldet sein.

#### *§ 52d (neu)*

##### *Zweckbindung*

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende (HEV Zugerland, Gemeinderäte Baar und Risch, ZugEstates, V-Zug AG, CVP) wollen eine Präzisierung des Verwendungszwecks der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe. Andere wollen eine Einschränkung (GZGU, Baumeisterverband,

Zuger Bauernverband, Korporation Baar-Dorf) oder eine Ausweitung (Gemeinderat Cham, SBB AG) der Zweckbindung.

Die Kantone verfügen bei der Umschreibung der zu finanzierenden Aufgaben über eine grosse Regelungsfreiheit. Zwingender Bestandteil ist jedoch die Verwendung der Erträge für die Finanzierung von Entschädigungsansprüchen aus materieller Enteignung bei Auszonungen. Die «weiteren Massnahmen» der Raumplanung stehen in verschiedenen Kantonen, so auch im Kanton Zug als Verwendungszweck im Vordergrund. Artikel 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG ist bewusst sehr offen formuliert. Diese Formulierung gibt den Kantonen und Gemeinden einen weiten Spielraum für die Verwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich. Zu erwähnen sind etwa Infrastrukturvorhaben, Frei- und Grünflächen, die Förderung des öffentlichen Verkehrs, Unterstützung von kleingewerblichen Nutzungen sowie Förderung von günstigem Wohnraum usw. Es wird auch ein Mitteleinsatz in der Landwirtschaft möglich sein, so wie es der Zuger Bauernverband begehrt. Demgegenüber ist der vom Zuger Bauernverband gewünschte Ausschluss des Mitteleinsatzes bei Gewässerschutz- und Hochwasserschutzmassnahmen nicht gerechtfertigt.

#### *§ 52e (neu)*

##### *Verwaltungsrechtlicher Vertrag bei Neueinzonungen*

Die Gemeinderäte Steinhausen, Oberägeri, Menzingen, Risch, Walchwil und Hünenberg sowie der Stadtrat Zug waren der Meinung, dass § 52e Abs. 2 zu präzisieren sei. Die Formulierung «als ausgezont gilt» sei eine Fiktion und könne an sich nur bedeuten, dass eingezontes Land durch den Vertragspartner nicht mehr bebaut werden dürfe. Für eine grundeigentümergebundene Auszonung bedürfe es einer Revision der Nutzungsplanung. Auch wäre es planerisch wenig sinnvoll, im Siedlungsgebiet neue Baulücken zu schaffen.

Der Regierungsrat hat in Nachachtung dieser Vorbringen eine Präzisierung vorgenommen. Danach ist eine Auszonung gemäss Abs. 2 nur bei Grundstücken am Siedlungsrand möglich. Die Auszonung erfolgt selbstverständlich in einer ordentlichen Nutzungsplan(teil)revision aufgrund einer entsprechenden Interessenabwägung.

#### *§ 52f (neu)*

##### *Fehlende Verfügbarkeit bereits eingezonten Baulands*

Diese Bestimmung wurde in der Vernehmlassung kontrovers diskutiert. Einerseits wurde die vollständige Streichung der Bestimmung beantragt (CVP). Andererseits wurden wesentliche Änderungen begehrt (Verkürzung der Fristen: Gemeinderäte Steinhausen, Baar und Hünenberg, ALG; Streichung von Abs. 1 lit. b: Gemeinderäte Steinhausen, Baar, Neuheim, Risch, Walchwil und Hünenberg, Stadtrat Zug; Streichung von Abs. 2: HEV Zugerland).

Schliesslich hielt der Regierungsrat im Wesentlichen an seiner vorgeschlagenen Vernehmlassungslösung fest. Diese Bestimmung erzielt insbesondere bei jenen Grundstücken Wirkung, welche seit Jahren eingezont sind und bisher unbebaut blieben. Solche Grundstücke können nicht ausgezont werden. Auch hatte der Gemeinderat bei deren Einzonung noch nicht die Möglichkeit, mit der Eigentümerschaft vor der Einzonung einen verwaltungsrechtlichen Vertrag im Sinn von § 52e zu vereinbaren. Es bedarf also deshalb eines gesetzlichen Kaufrechts der Öffentlichkeit vornehmlich als Druckmittel. Selbstverständlich ist es nicht Aufgabe der öffentlichen Hand, private Grundstücke zu erwerben und sie schliesslich einer Überbauung zuzuführen. Die Gemeinden werden aber trotzdem die Wahl haben, mittels gesetzlichem Kaufrecht erworbene Grundstücke selbst zu überbauen, allenfalls mit preisgünstigem Wohnraum, im Baurecht abzugeben oder aber einer bauwilligen Person zu verkaufen. Der Regierungsrat hat demzufolge kaum Anpassungsbedarf erkannt. Einzig die Mindestfrist von fünf Jahren gemäss § 52f Abs. 1

lit. c hat er in eine Mindestfrist von drei und eine Maximalfrist von sieben Jahren geändert. Dies macht deshalb Sinn, weil die Gemeinden eine letzte Frist zur Überbauung eines Grundstücks nicht unnötig lange ausdehnen sollen.

Die Gemeinderäte Steinhausen, Baar, Neuheim, Risch, Walchwil und Hünenberg sowie der Stadtrat Zug haben die Streichung von § 52f Abs. 1 lit. b verlangt, weil der Begriff «ausgewiesene Nachfrage» zu unbestimmt und unnötig sei. Der Regierungsrat hält an diesem Begriff fest. Eine ausgewiesene Nachfrage liegt nicht bereits dann vor, wenn das Land der Bauzone zugewiesen ist. Es muss vielmehr eine konkrete Nachfrage an Bauland bestehen. Dies umso mehr, weil der Gemeinderat der säumigen Grundeigentümerschaft eine letzte Frist zur Überbauung ihres Grundstücks erst nach Ablauf von 15 Jahren seit der Einzonung des Baulands setzen darf, das übrigens seit mindestens zehn Jahren baureif sein muss.

#### *§ 53 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (geändert)*

##### *Enteignungsfälle*

Diverse Vernehmlassungsteilnehmende (Gemeinderäte Steinhausen, Neuheim und Oberägeri, CVP, FDP) haben die vorliegenden Anpassungen ausdrücklich begrüsst. Sie vertreten die Meinung, dass das Enteignungsrecht auch dann zustehen solle, wenn es um im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, namentlich um die Verdichtung gehe. Der Gemeinderat Baar beehrte sogar noch eine Ausdehnung der Enteignungstatbestände dahingehend, dass Enteignungen auch für Bauwerke der öffentlichen Siedlungsentwässerung möglich sein sollten. Dazu ist festzuhalten, dass der Begriff «Schutzbauwerke» gemäss § 53 Abs. 2 lit. b weit auszulegen ist und die vom Gemeinderat Baar bezeichneten Anlagen einschliesst.

Auf der anderen Seite erwuchs insbesondere dem Enteignungsrecht für die Zwecke der Gebietsverdichtung massive Kritik (HEV Zugerland, SVP). Diese Kritik ging sogar so weit, dass ein Referendumsvorbehalt angebracht worden ist. Es wurde geltend gemacht, dass eine Enteignung die massivste Verletzung des Eigentumsrechts der betroffenen Eigentümerschaften sei. Gerade die Formulierung «im öffentlichen Interesse liegende Zwecke» sei je nach politischer Zusammensetzung der Entscheidungsgremien wenig fassbar und öffentliche Interessen könnten sich auch innert der gesetzten Frist anders entwickeln als prognostiziert. Zudem finde sich in lit. e keine Einschränkung hinsichtlich der Form des Bebauungsplans. Die Bestimmung sei dahingehend zu präzisieren, dass eine Enteignung nur geltend gemacht werden könne, sofern ein rechtskräftiger ordentlicher Bebauungsplan mit Bauverpflichtung vorliege. Auch die Bauverpflichtung (hier verstanden im Sinne einer Nachverdichtung) erweise sich in der Regel als unverhältnismässig, da sie die Eigentumsgarantie verletze. Der vorgesehene Paragraph § 53 Abs. 1 erfülle die Voraussetzung der genügenden Bestimmtheit beim öffentlichen Interesse nicht.

Der Regierungsrat nimmt die Kritik ernst. Bisher galt das Enteignungsrecht nur für öffentliche Zwecke. Diese Beschränkung soll nun insofern gelockert werden, als dass vornehmlich den Gemeinden das Enteignungsrecht auch dann zustehen soll, wenn es um im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, namentlich um die Gebietsverdichtung geht. Das Enteignungsrecht kann namentlich im Fall einer Weigerung der Grundeigentümerschaft im Gebietsverdichtungsverfahren geltend gemacht werden, sofern ein rechtskräftiger Bebauungsplan mit einer Bauverpflichtung vorliegt. Es ist für den Regierungsrat auch klar gewesen, dass es sich dabei nur um einen ordentlichen Bebauungsplan handeln kann. Der Klarheit halber ist aber die Bestimmung entsprechend ergänzt worden. Der HEV Zugerland ist ausserdem der Meinung, dass das raumplanerische Interesse einer Verdichtung deutlich weniger hoch zu gewichten sei als die Eigentumsgarantie der Grundeigentümerschaften. Diese Antwort wird schliesslich das Enteignungs-

nungsverfahren im jeweiligen Einzelfall zeigen müssen, wenn neben der gesetzlichen Grundlagen und dem öffentlichen Interesse auch jeweils die Verhältnismässigkeit im Einzelfall geprüft werden muss. Soll eine Verdichtung erreicht werden, bevorzugt der HEV Zugerland eine Lösung, die (private) Anreize ohne Enteignungsandrohung schafft. Er verweist auf ausländische Modelle, namentlich auf das Modell «Business Improvement Districts». Dabei handelt es sich eher um ein Modell, bei dem sich die beteiligten Grundeigentümerschaften freihändig finden müssen und die Gemeinwesen lediglich Unterstützung leisten. Damit rennt der HEV Zugerland beim Regierungsrat offene Türen ein. Die Gebietsverdichtung soll in erster Linie aufgrund privater Initiative erfolgen. Einzig für den Fall, dass 99 Prozent der beteiligten Grundeigentümerschaften eine Verdichtung wünschen und sich lediglich eine kleine Opposition dagegen zur Wehr setzt, bedarf es eines hoheitlichen Instruments. Dafür soll die Möglichkeit der Enteignung als ultima ratio zur Verfügung stehen, ähnlich den hoheitlichen Vorschriften über die Landumlegung und Grenzberichtigung im PBG, die bis heute auch noch nie haben angewendet werden müssen.

Vornehmlich der HEV Zugerland stört sich zudem an der Formulierung «Das Enteignungsrecht kann namentlich geltend gemacht werden für ...». Diese Formulierung entspricht dem geltenden Recht, weshalb der Regierungsrat daran nichts ändern wollte. Er muss aber dem HEV Zugerland insofern recht geben, als diese Formulierung für das Enteignungsrecht wohl zu unbestimmt ist. Er hat deshalb den bisher geltenden Gesetzestext dahingehend geändert und schlägt die Streichung des Begriffs «namentlich» vor. Damit gewinnen die enteignungsrechtlichen Tatbestände an Bestimmtheit.

#### *§ 55 Abs. 1 lit. d (neu)*

##### *Heimschlag*

Der Regierungsrat wollte an sich im Rahmen der Gebietsverdichtung auch einen Heimschlagstatbestand begründen. Die Schätzungskommission warf die Frage auf, gegen wen sich der Heimschlag richtet, wenn die Gebietsverdichtung namentlich durch Mehrheitsbeschluss der Eigentümerschaften eingeleitet wurde. Zudem ist der Heimfall bei Grundstücken in gemeinschaftlichem Eigentum bereits in § 55 Abs. 3 geregelt. Aus diesem Grund kann vorliegend auf eine Regelung zum Heimfall bei Gebietsverdichtungen verzichtet werden.

## **6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGSAUFRÄGEN**

### **6.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zug und die Gemeinden**

Bei Neueinzonungen in den nächsten 15 Jahren im ganzen Kanton Zug im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevisionen von rund 10 Hektaren Land wird sich eine Mehrwertabgabe von insgesamt rund 40 Millionen Franken ergeben (10 Hektaren entsprechen 100 000 Quadratmeter neu eingezontem Bauland x 2000 Franken/Mehrwert Quadratmeter x 0,2 Abgabe). Es ist vorgesehen, diese Einnahmen der Mehrwertabgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Verhältnis 40 Prozent zu 60 Prozent aufzuteilen. Auf den Kanton würden dabei maximal 16 Millionen Franken, auf die Gemeinden des Kantons Zug insgesamt rund 24 Millionen Franken entfallen. Hinzu kommt die Mehrwertabschöpfung aufgrund von Umzonungen mit erheblicher Wertsteigerung sowie Aufzonungen und Bebauungsplänen mit erheblicher Erhöhung des Nutzungsmasses. Die Erträge aus diesen Planungsmassnahmen lassen sich jedoch nicht exakt quantifizieren. Dieser Ertrag aus dieser Mehrwertabgabe steht vollständig den Gemeinden zu und muss ebenfalls zwingend Verwendung für Massnahmen nach Art. 5

Abs. 2 RPG finden, namentlich als Entschädigung für Auszonungen, oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG. Auszonungen wird es im Kanton Zug wohl kaum geben. Demgegenüber sollen die Einnahmen verschiedene Massnahmen fördern, namentlich für Renaturierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Schutz- und Erholungsgebieten, aber auch zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus. Die Höhe der Gesamtbeträge verdeutlicht jedoch, dass sowohl der Kanton als auch die einzelnen Gemeinden mit diesen Einnahmen nur punktuell eingreifen und Unterstützung leisten können.

Mit dieser Gesetzesrevision bedarf es weder beim Kanton noch bei den Gemeinden zusätzlicher Stellen. Der Einsatz der Mittel aus der Mehrwertabgabe wird auf Antrag der Baudirektion durch den Regierungsrat beim Kanton bzw. der Bauämter durch den Gemeinderat bei den Gemeinden entschieden werden. Dieser Aufwand wird mit den heutigen Stellenprozenten bewältigt werden können. Demgegenüber dürften die zusätzlichen Aufgaben bei der Schätzungskommission zu einem Mehraufwand führen. Die Schätzungskommission wird jedoch ihre Kosten auf die abgabepflichtigen Personen abwälzen können.

## **6.2 Anpassungen von Leistungsaufträgen**

Diese Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf Leistungsaufträge.

## **7. ZEITPLAN**

Der Zeitplan lautet wie folgt:

Mai 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

## **8. ANTRAG**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,  
auf die Vorlage Nr. 2736.2 - 15426 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 11. April 2017

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

120/mb