



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

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 15. Mai 2018

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 Anpassungen vorgenommen. Die jüngste Revision erfolgte am 22. Februar 2018 mit der Verabschiedung der Teilrevision des PBG – Teil 2, Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis (Vorlage Nr. 2737).

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. Eine erste Vorlage hat der Kantonsrat in der Schlussabstimmung am 25. Januar 2018 abgelehnt. Nun folgt ein umgehender Neustart nicht zuletzt deshalb, damit der Kanton Zug nach Ablauf der gesetzlichen Übergangsfrist am 1. Mai 2019 über entsprechende Vorschriften für einen angemessenen Ausgleich von erheblichen Planungsvor- und -nachteilen verfügt.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	IN KÜRZE	Seite	2
2.	AUSGANGSLAGE	Seite	3
2.1	Bundesrecht	Seite	3
2.2	Anpassungen des kantonalen Richtplans	Seite	4
2.3	Anpassungen des kantonalen Planungs- und Baurechts	Seite	5
2.4	Beratung im Kantonsrat und Schlussabstimmung	Seite	7
2.5	Neustart	Seite	7
3.	ÄNDERUNGEN DES PBG IM DETAIL	Seite	10
3.1	Verzicht auf das Institut der Gebietsverdichtung	Seite	10
3.2	Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit	Seite	11
3.3	Enteignung	Seite	21
3.4	Rechtsschutz	Seite	22
3.5	Übergangsbestimmung	Seite	22
3.6	Umsetzung Zweitwohnungsgesetz	Seite	22
3.7	Fremdänderung	Seite	22
4.	VERNEHMLASSUNG	Seite	23
5.	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGS- AUFTRÄGEN	Seite	23
5.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zug und die Gemeinden	Seite	23
5.2	Anpassungen von Leistungsaufträgen	Seite	24
6.	ZEITPLAN	Seite	24
7.	ANTRAG	Seite	24

1. IN KÜRZE

Kanton Zug setzt Bundesrecht im Planungs- und Baugesetz zeitgerecht 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 gefordert, einerseits ihre Richtplanung, andererseits ihr Planungs- und Baurecht bis spätestens 1. Mai 2019 den bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat bereits im Frühjahr 2017 eine entsprechende Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) unterbreitet. Nach intensiven Beratungen lehnte der Kantonsrat die damalige Teilrevision am 25. Januar 2018 in der Schlussabstimmung ab. Nun folgt ein Neustart. Gegenüber der gescheiterten Vorlage verzichtet der Regierungsrat im Wesentlichen auf das Instrument der Gebietsverdichtung. Ausserdem passte er den Schwellenwert für die Mehrabgabe bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen an. 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 ihres kantonalen Planungs- und Baurechts bis spätestens 1. Mai 2019. 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. Sollten einzelne Kantone bis zum 1. Mai 2019 nicht über entsprechende Vorschriften für einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Planungsvor- und -nachteile verfügen, gilt dort ein vollständiges Einzonungsverbot (Art. 38a RPG). Ausserdem bezeichnet der Bundesrat diese säumigen Kantone und setzt sie auf eine Liste im Anhang der Raumplanungsverordnung.

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 fassen auf Vergangenenem und treffen Annahmen für die künftige Entwicklung. 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. Die entsprechende Kommissionsarbeit ist abgeschlossen und die Beratungen dieses Geschäfts stehen im Kantonsrat an.

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 Verfügbarkeit von Bauland 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. Trotzdem verlangt das Bundesrecht von den Kantonen die Anordnung von bestimmten Massnahmen für den Fall, dass die zuständige Behörde einer Grundeigentümerschaft eine Frist zur Überbauung eines Grundstücks gesetzt hat und diese Frist unbenützt verstrichen ist. Der Kanton Zug reagiert auf diese bundesrechtlichen Vorgaben in zweierlei Hinsicht. Der Gemeinderat kann einerseits die erstmalige Zuweisung von Land zur Bauzone mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag von der Zusicherung der Eigentümerschaft abhängig machen, das Land ab Erreichen der Baureife innert einer festzusetzenden Frist zu überbauen. Im Säumnisfall kann das Grundstück, sofern es am Siedlungsrand liegt und sofern kein «ausserordentliches Interesse an der Überbauung» besteht, ausgezont werden. Für den Fall, dass ein einzuzonendes Grundstück nicht am Siedlungsrand liegt, hat der Gemeinderat die Möglichkeit, vor der Einzonung des Grundstücks mit der Eigentümerschaft für den Säumnisfall vertraglich ein Kaufrecht zu vereinbaren. Andererseits gibt es auch eine Regelung bei fehlender Verfügbarkeit bereits seit Jahren eingezonten Baulands, welches – von der Eigentümerschaft verschuldet – nicht der Überbauung zugeführt wird. Hat die Grundeigentümerschaft diverse Fristen unbenützt verstreichen lassen, steht dem Gemeinderat für dieses Bauland unter bestimmten und restriktiven Voraussetzungen ein gesetzliches Kaufrecht zu.

2. AUSGANGSLAGE

2.1 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 RPG-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).

2.2 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 fassen auf der vergangenen Entwicklung und treffen Annahmen für die künftige Entwicklung. 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 hat der Regierungsrat den kantonalen Richtplan in verschiedenen Kapiteln überarbeitet und dem Kantonsrat entsprechend Antrag gestellt. Die Vorberatung der Kommission für Raumplanung und Umwelt ist abgeschlossen und die Beratungen dieser Richtplananpassung stehen im Kantonsrat an. In der Folge muss der Kanton den Richtplan dem Bundesrat im Sinn von Art. 38a Abs. 2 RPG zur Genehmigung vorlegen. Ziel ist es, dieses Verfahren bis Ende 2018 abzuschliessen.

2.3 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 eidgenössische 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 deshalb unbenommen, einen höheren Abgabesatz festzulegen. Namentlich im Kanton Basel-Stadt beträgt die Abgabe 50 Prozent des Bodenmehrwerts. Die Erhebung einer Abgabe gemäss bundesrechtlicher Minimalvorschrift erfolgt jedoch lediglich in jenen Fällen, bei denen Land neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. Dieses Land musste sich bis zu diesem Zeitpunkt ausserhalb der Bauzone befinden 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^{quinquies} 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 Abgabbeertrag 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 damalige 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 kantonalen 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, damaliger stv. Generalsekretär, Kantonsplaner René Hutter, Leiter des Amts 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.

2.4 Beratung im Kantonsrat und Schlussabstimmung

In der Vorberatung durch die Kommission für Raumplanung und Umwelt hat die Vorlage Veränderungen erfahren. Viel zu reden gaben die Gebietsverdichtung sowie der überobligatorische Bereich der Mehrwertabschöpfung. Am 26. Oktober 2017 anlässlich der ersten Lesung folgte der Kantonsrat noch im Wesentlichen dem regierungsrätlichen Entwurf, angereichert mit den Anträgen der vorberatenden Kommission. Angesichts der Brisanz des Geschäfts hatte der Regierungsrat für die zweite Lesung die Dreiteilung der PBG-Revisionsvorlage beantragt. Dadurch hätte der Kantonsrat die bundesrechtlichen Vorgaben, die Gebietsverdichtung sowie den überobligatorischen Bereich der Mehrwertabschöpfung einzeln beurteilen und einzeln in der Schlussabstimmung verabschieden können. Ein Blick in die Materialien zur Debatte über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (Vorlage Nr. 2251) vor vier Jahren zeigte, dass eine solche Aufgliederung zulässig gewesen wäre. Diese Aufteilung lehnte der Kantonsrat am 25. Januar 2018 noch vor der Schlussabstimmung mit 44 Nein- zu 30 Ja-Stimmen schon ab. An der Schlussabstimmung verwarf der Kantonsrat mit 41 Nein- zu 33 Ja-Stimmen schliesslich die PBG-Revision – Teil 1 als Ganzes, insbesondere wegen der Gebietsverdichtung, welche den einen zu weit, den anderen zu wenig weit ging, wegen der Mehrwertabgabe, für welche die einen lieber einen höheren Abgabesatz und die anderen lieber einen Verzicht auf den überobligatorischen Bereich gesehen hätten sowie wegen der Baulandverfügbarkeit, die den einen über das Bundesrecht hinausging.

2.5 Neustart

Kurz nach der Abstimmung befasste sich der Regierungsrat mit dem weiteren Vorgehen in dieser Angelegenheit und untersuchte vier Varianten für einen Neustart:

Variante 1: Der Kanton Zug findet sich mit dem Entscheid des Kantonsrats ab und verzichtet vorerst auf die Umsetzung der RPG-Vorschriften ins kantonale Recht:

Mit diesem Verzicht hätten sich folgende Konsequenzen ergeben: Neueinzonungen wären ab 1. Mai 2019 nicht mehr möglich. Das Land für die Kantonsschule Ennetsee könnte wohl kaum mehr zeitgerecht eingezont werden. Damit müsste auf den Bau einer neuen Kantonsschule Ennetsee verzichtet werden, weil der Kaufrechtsvertrag am 31. Dezember 2020 auslaufen wird. Mit diesem Vorgehen hätte sich der Regierungsrat wohl dem Vorwurf ausgesetzt gesehen, den Kopf in den Sand zu stecken.

Variante 2: Nur das bundesrechtliche Minimum ist dem Kantonsrat zu unterbreiten und auf die Gebietsverdichtung sowie den überobligatorischen Bereich ist bei der Mehrwertabgabe zu verzichten:

Ein rasches Voranschreiten der Vorlage und die Umsetzung von Bundesrecht vor dem 1. Mai 2019 wäre möglich. Die Vorlage könnte im Kantonsrat in der Schlussabstimmung wohl eine Mehrheit finden. Es müsste aber damit gerechnet werden, dass das Behördenreferendum oder allenfalls ein Volksreferendum zustande käme, weil für Umzonungen, Aufzonungen sowie Bebauungspläne keine Mehrwertabgabe verlangt werden könnte.

Variante 3: Die am 25. Januar 2018 vom Kantonsrat abgelehnte Vorlage ist unverändert noch einmal dem Kantonsrat zu unterbreiten, diesmal jedoch von Anfang an aufgeteilt in drei Vorlagen:

Auch hier könnte mit einem raschen Voranschreiten gerechnet werden und eine Umsetzung des Bundesrechts vor dem 1. Mai 2019 wäre wohl zeitlich möglich. Der Kantonsrat müsste über die einzelnen Vorlagen einzeln befinden. Es gäbe drei Schlussabstimmungen, womöglich mit unterschiedlichen Resultaten. Die Vorlage mit dem bundesrechtlichen Minimum würde wohl im Kantonsrat in der Schlussabstimmung eine Mehrheit finden. Beim überobligatorischen Bereich der Mehrwertabgabe und bei der Gebietsverdichtung bestünde jedoch die Gefahr, dass sie in der Schlussabstimmung im Kantonsrat fallierten. In diesem Fall bestünde des Weiteren die Gefahr, dass auch gegen die vom Kantonsrat verabschiedete Vorlage das Behördenreferendum oder allenfalls ein Volksreferendum ergriffen würde, weil es keine Mehrwertabgabe für die Umzonungen, Aufzonungen sowie Bebauungspläne sowie keine Regeln für die Gebietsverdichtung gäbe. Zusätzlich könnte der Vorwurf erhoben werden, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat dieselbe Vorlage wieder unterbreitet, die er an der Schlussabstimmung am 25. Januar 2018 noch abgelehnt habe.

Variante 4: Es soll eine einzige Vorlage erarbeitet werden mit dem bundesrechtlichen Minimum und das Überobligatorium bei der Mehrwertabgabe soll dahingehend überarbeitet werden, dass die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, für Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungspläne eine Mehrwertabgabe in der Höhe von 20 Prozent des Bodenmehrerts zu erheben. Auf die Gebietsverdichtung ist zu verzichten:

Auch diese Variante verspricht ein rasches Voranschreiten der Vorlage und eine Umsetzung von Bundesrecht vor dem 1. Mai 2019 erscheint zeitlich möglich. Diese Variante erschien dem Regierungsrat am erfolgversprechendsten.

Schliesslich entschied sich der Regierungsrat für die Weiterverfolgung der Varianten 2 und 4. Gleichzeitig beauftragte er die Baudirektion, Sondierungsgespräche vornehmlich mit den Parteien, den Fraktionschefs der im Kantonsrat vertretenen Parteien, der Kommission für Raumplanung und Umwelt sowie den kommunalen Bauchefs zu führen.

In der Folge nahm die Baudirektion diesen Auftrag wahr und hat anlässlich der Konferenzen der Bauchefs sowie der Bauverwalter das weitere Vorgehen thematisiert. Gespräche wurden auch mit Kantonsräten, namentlich mit dem Präsidenten der Kommission für Raumplanung und Umwelt geführt.

Mit Schreiben vom 4. April 2018 meldete sich auch die Gemeindepräsidenten-Konferenz der zugerischen Gemeinden zu Wort und bediente den Baudirektor sowie die Mitglieder der Kommission für Raumplanung und Umwelt mit einem Schreiben. Darin legten sie dar, dass der Erfolg der Neuauflage der Teilrevision des PBG wohl massgeblich davon abhängen werde, ob eine mehrheitsfähige Lösung im Bereich der Mehrwertbeteiligung der Gemeinden bei Auf- und Umzonungen sowie bei Bebauungsplänen gefunden werde. Die Zuger Gemeinden nutzten die

Gelegenheit, im Hinblick auf die Festlegung der Rahmenbedingungen für die nächste Teilrevision des PBG eine aus ihrer Sicht denkbare Lösung aufzuzeigen, die wie folgt aussieht:

- Die Gemeinden sollten autonom darüber entscheiden können, ob bei Auf- und Umzonungen und bei Bebauungsplänen eine Mehrwertabgabe fällig werde oder nicht. Sofern sich die Gemeinden für eine Mehrwertabgabe entscheiden würden, solle dies künftig zwingend im Rahmen der gemeindlichen Bauordnungen festgeschrieben werden dürfen. Die Mehrwertbeteiligung der Gemeinden bei Auf- und Umzonungen sowie bei Bebauungsplänen solle im Grundsatz durch verwaltungsrechtliche Verträge gegenseitig vereinbart werden.
- Es zeichne sich ab, dass bei Einzonungen die Mehrwertabschöpfung auf das bundesrechtliche Minimum von 20 Prozent festgeschrieben werde. Für die Zuger Gemeinden wäre es wünschbar, dass bei Auf- und Umzonungen sowie bei Bebauungsplänen eine maximale Mehrwertbeteiligung von 20 Prozent im PBG festgeschrieben werde. Den Gemeinden solle es im Rahmen ihrer Autonomie offenstehen, ihre Beteiligung bis maximal 20 Prozent des Mehrwerts in den Bauordnungen festzuschreiben, sofern der Soverän zustimme.
- Die Praxis zeige, dass insbesondere bei der Festlegung der Mehrwertabgabe der Gemeinden bei Bebauungsplänen nicht nur rein pekuniäre Regelungen getroffen würden. Den Gemeinden sowie Bauherrschaften solle so die Möglichkeit geboten werden, sich über die Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung von weiteren Rechten und Pflichten im Zusammenhang mit der Festlegung der Mehrwertbeteiligung abschliessend vertraglich zu einigen.
- Vorstellbar sei weiter, dass bei der Berechnung der Mehrwertabgabe ein Abzug für die angefallenen Planungskosten vereinbart werden könne.

Werde die oben beschriebene Lösung keinen tragfähigen Kompromiss darstellen, wäre aus Sicht der Zuger Gemeinden eventualiter die nachfolgende Regelung denkbar:

- Ausgehend vom Mehrwert, welcher 25 Prozent des Bodenmehrwerts übersteige, werde den Gemeinden eine Mehrwertabgabe von fix 20 Prozent zugesprochen.

Nach Absprache mit der Baudirektion lud der Präsident die Kommission für Raumplanung und Umwelt am 6. April 2018 zu einer Sitzung ein. Nach längerer Diskussion und in Kenntnis des Schreibens der Gemeindepräsidenten-Konferenz der zugerischen Gemeinden vom 4. April 2018 kam die Kommission für Raumplanung und Umwelt zum Schluss, dass der Kommissionspräsident in ihrem Namen den Regierungsrat einladen solle, eine neue PBG-Revision auszuarbeiten, welche die Bundesvorgaben umsetzt, so dass – falls dieses Gesetz zustande kommt – die Übergangsbestimmungen im Kanton Zug in Art. 38a RPG nicht zur Anwendung kommen.

Namens und auftrags der Kommission lud der Präsident den Regierungsrat ein, eine entsprechende PBG-Revision auszuarbeiten mit folgenden Eckwerten:

- Basierend auf der abgelehnten Vorlage (§ 52a des PBG-Revisionsentwurfs, Vorlage Nr. 2736.3 - Laufnummer 15467, Bericht und Antrag der RUK) solle eine Mehrwertabgabe in der Höhe von durchgehend 20 Prozent vorgesehen werden – sowohl bei Neueinzonungen als auch bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen.
- Bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – falls die Gemeinden dies in der Bauordnung so vorsehen würden – solle die Mehrwertabgabe für das den Bodenmehrwert

bei Umzonungen bzw. die Nutzungserhöhung bei Aufzonungen und Bebauungsplänen von mehr als 25 bis 35 Prozent übersteigende Mass erhoben werden, wenn gleichzeitig eine Erhöhung der Ausnützungsziffer von mehr als 0,3 vorliege.

Die Regierung werde gebeten, zu klären, was die konkreten Auswirkungen in der Praxis seien und er solle entsprechend die vollzugstauglichste und sinnvollste Prozentzahl innerhalb der genannten Spannweite ermitteln und im Entwurf vorsehen.

- Auf das Gebietsverdichtungsverfahren solle verzichtet werden.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats sei jedoch darzulegen, dass dieses Instrument mittels einer Motion ins Gesetz aufgenommen werden könnte, falls sich in der Praxis zeigen sollte, dass das Fehlen des Gebietsverdichtungsverfahrens zu Vollzugsproblemen führe.

- Die Vorlage solle nicht in ein bundesrechtliches Minimum und in einen überobligatorischen Teil aufgeteilt werden.
- Es solle kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden, da sich alle Kreise bereits umfassend zu dieser Problematik hätten vernehmen lassen können.
- Der Regierungsrat werde ersucht, die Vorlage möglichst rasch auszuarbeiten, so dass dieses Geschäft nach Möglichkeit an der Kantonsratssitzung im Mai oder spätestens im Juni 2018 zur Vorberatung an die Kommission für Raumplanung und Umwelt überwiesen werden könne.

Der Regierungsrat hat in Kenntnis der Begehren der Gemeindepräsidenten-Konferenz der zugerischen Gemeinden vom 4. April 2018 die Einladung der Kommission für Raumplanung und Umwelt gerne angenommen. Gleichzeitig konnte er feststellen, dass eine gemeindeautonome Lösung, wie sie die Gemeindepräsidenten-Konferenz wünscht, in der Kommission für Raumplanung und Umwelt wenig Rückhalt fand. Immerhin stellt der Regierungsrat fest, dass sowohl die Gemeindepräsidenten-Konferenz mit ihrem Eventualantrag als auch die Kommission für Raumplanung und Umwelt einen überobligatorischen Bereich der Mehrwertabgabe begehren. Bei diesem überobligatorischen Bereich soll bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – falls die Gemeinden dies in der Bauordnung so vorsehen möchten – eine Mehrwertabgabe für das den Bodenmehrwert bei Umzonungen bzw. die Nutzungserhöhung bei Aufzonungen und Bebauungsplänen von mehr als 25, 30 oder 35 Prozent übersteigende Mass erhoben werden. Geringe Ausnützungserhöhungen bis zu 0,3 sollen dabei unberücksichtigt bleiben. Innerhalb dieser Leitlinien hat der Regierungsrat die Teilrevision des PBG – Teil 1, Umsetzung von Bundesrecht, erarbeitet und kommentiert nun nachfolgend die einzelnen Bestimmungen.

3. ÄNDERUNGEN DES PBG IM DETAIL

3.1 Verzicht auf das Institut der 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 ent-

hält die Gesetzesrevision in Ausführung von Art. 15a RPG 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.

Des Weiteren 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. Verständlicherweise tun sich dabei einzelne Personen bisweilen schwer. Aus diesem Grund müssen die bauwilligen Nachbarschaften 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.

Für den Fall, dass die einvernehmliche Lösungssuche erfolglos bleiben sollte, wollte der Regierungsrat in der gescheiterten Vorlage dafür das Institut der Gebietsverdichtung zur Verfügung stellen. Diese Lösung hätte in der Einräumung einer «Landumlegung» in der dritten Dimension bestanden. Es hat sich aber sowohl in der vorberatenden Kommission als auch in den Beratungen des Kantonsrats, aber auch in den in der Zwischenzeit geführten Gesprächen gezeigt, dass diesem Instrument derzeit keine Chance auf Erfolg beschieden ist. Die Zeit scheint dafür nicht reif zu sein, weshalb auf die Gebietsverdichtung im Rahmen der vorliegenden Revision verzichtet werden soll. Sollte sich dereinst zeigen, dass die betroffenen Grundeigentümerschaften die Nachverdichtung bereits überbauten Baulands nicht einvernehmlich umsetzen können und dadurch Verdichtungsvorhaben scheitern sollten, steht dem Kantonsrat jederzeit die Möglichkeit offen, dieses Instrument auf dem Motionsweg einzufordern.

3.2 Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit

Im PBG wird ein neuer Titel 7a, Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit, eingeführt. Unter diesem Titel folgen Vorschriften zum Planungsmehrwert (Titel 7a.1. Planungsmehrwert; §§ 52a bis 52d PBG) sowie als Umsetzung von Art. 15a RPG die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Titel 7b.2. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland; §§ 52e und 52f PBG). Bezüglich der Umsetzung des Bundesrechts im Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Bauland gibt es bereits eine Bundesgerichtsentscheidung. Dabei stellte das Bundesgericht am 5. Juli 2017 fest, dass die angefochtene Umsetzung von Art. 15a RPG im Kanton Freiburg (Art. 46 RPBG/Kanton FR) in mehrfacher Hinsicht die bundesrechtlichen Vorgaben nicht erfülle. Als Hauptargument führte das Bundesgericht an, dass Art. 46 Abs. 2 RPBG/Kanton FR die Baupflicht auf die Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung beschränke. Das Bundesrecht sehe aber eine Baupflicht vor, die für alle Bauzonen gelte. Nach Auffassung der Bundesrichter ist Art. 46 Abs. 2 RPBG/Kanton FR aber auch insofern unvollständig, als er der zuständigen Behörde nicht die Befugnis erteile, im Einzelfall eine Frist für die Überbauung der bestehenden Bauzonen festzusetzen. Es kann festgestellt werden, dass im Kanton Zug mit den Bestimmungen §§ 52e und 52f PBG die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben korrekt und der Rechtsprechung entsprechend erfolgt.

3.2.1 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 entstehen – 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 orientiert sich auch die vorliegende Regelung, weil der Grundeigentümerschaft keine langfristigen Planungsvorteile entstehen und weil diese Flächen lediglich vorübergehend einer Nutzung zugeführt werden und später wieder der ursprünglichen Zonierung, meist der Landwirtschaftszone zufallen. Es fehlt also an der Dauerhaftigkeit der Zuweisung des Bodens zu den Bauzonen oder zu einer Zone des öffentlichen Interesses.

Die Aufzählung der Mehrwertabgabetatbestände in § 52a 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 nachfolgenden Beispiele dienen der Illustration:

Beispiele für Neueinzonungen:

Fiktive Neueinzonung Moos Hünenberg (alle Angaben sind geschätzt)				
Ausgangslage	Neu	Mehrwert	davon 20% abgabepflichtig	
LWZ	W4			
Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	
16	2000	1984	397	
LWZ = Landwirtschaftszone				
W4 = 4-geschossige Bauzone				
aLF = anrechenbare Landfläche				

Ehemaliges Kantonsspital-Areal, Zug (alle Angaben sind geschätzt)				
Ausgangslage	Neu	Mehrwert	davon 20% abgabepflichtig	
ÖiB	BmsV			
Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	
400	3'000	2'600	520	
ÖiB = Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen				
BmsV = Bauzone mit speziellen Vorschriften				
aLF = anrechenbare Landfläche				

Der Regierungsrat darf feststellen, dass sowohl die Gemeinden als auch die Kommission für Raumplanung und Umwelt einen überobligatorischen Bereich der Mehrwertabgabe wünschen. Bei diesem überobligatorischen Bereich soll bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – falls die Gemeinden dies in der Bauordnung so vorsehen – eine Mehrwertabgabe für das den Bodenmehrwert bei Umzonungen bzw. die Nutzungserhöhung bei Aufzonungen und Bebauungsplänen einen bestimmten Schwellenwert übersteigende Mass erhoben werden. Es stellt sich nur noch die Frage, ab welchem Schwellenwert des Bodenmehrwerts bzw. der Nutzungserhöhung die Mehrwertabgabepflicht greifen soll. Soll der Schwellenwert beim übersteigenden Mass bei 25, 30 oder 35 Prozent liegen? Eine Beurteilung verschiedener Umzonungen bzw. Aufzonungen sowie Bebauungspläne mit Ausnützungserhöhung hat das nachfolgende Bild ergeben. Vorauszuschicken ist jedoch, dass die Daten lediglich auf Schätzungen und Annahmen der Verwaltung beruhen:

Beispiele für Umzonungen sowie für Aufzonungen und Bebauungspläne mit Ausnützungserhöhung:

Zimel, Unterägeri: Umzonierung mit AZ-Erhöhung (alle Angaben sind geschätzt)					
Ausgangslage	Neu	Neu	Mehrwert		20%
W3 und W2b	BmsV				abgabepflichtig
	AZ-Erhöhung				
Fr./m2 aLF		Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Varianten	Fr./m2 aLF
2'000	47.6%	2'952	952	25%	90
				30%	70
				35%	50
AZ	= Ausnützungsziffer				
W3	= 3-geschossige Wohnzone				
W2b	= 2-geschossige Wohnzone b				
BmsV	= Bauzone mit speziellen Vorschriften				
aLF	= anrechenbare Landfläche				

Herti, Zug: Umzonierung mit AZ-Erhöhung (alle Angaben sind geschätzt)					
Ausgangslage	Neu	Neu	Mehrwert		20%
KB	BmsV Herti				abgabepflichtig
	AZ-Erhöhung				
Fr./m2 aLF		Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Varianten	Fr./m2 aLF
3'500	69.7%	5'939	2'439	25%	312.88
				30%	277.88
				35%	242.88
AZ	= Ausnützungsziffer				
KB	= Kernzone B				
BmsV	= Bauzone mit speziellen Vorschriften				
aLF	= anrechenbare Landfläche				

Papieri-Areal Cham: Umzonierung mit Bebauungsplan (alle Angaben sind geschätzt)					
a) Umzonierung					
Ausgangslage	Neu	Mehrwert			20%
AB	WA Papieri				abgabepflichtig
Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF		Varianten	Fr./m2 aLF
800	3000	2200		25%	400
				30%	392
				35%	384
b) Bebauungsplan					
Keine Erhöhung der Ausnützung somit keine Abgabepflicht durch Bebauungsplan					
	AB	= Arbeitszone B			
	WA Papieri	= Wohn- und Arbeitszone Papieri			
	aLF	= anrechenbare Landfläche			

Suurstoffi Ost Rotkreuz: Umzonierung mit Bebauungsplan (alle Angaben sind geschätzt)					
a) Umzonierung					
Ausgangslage	Neu	Mehrwert			20%
AD	WA-S				abgabepflichtig
Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF		Varianten	Fr./m2 aLF
1500	3000	1500		25%	225
				30%	210
				35%	195
b) Bebauungsplan					
Keine Erhöhung der Ausnützung somit keine Abgabepflicht durch Bebauungsplan					
AD = Arbeitszone D					
WA-S = Wohn- und Arbeitszone Suurstoffi					
aLF = anrechenbare Landfläche					

Bahnhofstrasse Baar: Bebauungsplan mit AZ-Erhöhung (alle Angaben sind geschätzt)					
Ausgangslage	Neu	Neu	Mehrwert		20%
KA	KA mit BP				abgabepflichtig
	AZ-Erhöhung				
Fr./m2 aLF		Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Varianten	Fr./m2 aLF
3'000	37.5%	4'126	1'126	25%	75
				30%	45
				35%	15
AZ = Ausnützungsziffer					
KA = Kernzone A					
BP = Bebauungsplan					
aLF = anrechenbare Landfläche					

Raiffeisenbank Cham: Bebauungsplan mit AZ-Erhöhung (alle Angaben sind geschätzt)					
Ausgangslage	Neu	Neu	Mehrwert		20%
K	K mit BP				abgabepflichtig
	AZ-Erhöhung				
Fr./m2 aLF		Fr./m2 aLF	Fr./m2 aLF	Varianten	Fr./m2 aLF
3'000	15.5%	3'466	466.41	25%	keine Abgabepflicht
				30%	keine Abgabepflicht
				35%	keine Abgabepflicht
AZ = Ausnützungsziffer					
K = Kernzone					
BP = Bebauungsplan					
aLF = anrechenbare Landfläche					

Der Regierungsrat zieht daraus folgendes Fazit: Beim überobligatorischen Bereich soll bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – falls die Gemeinden dies in der Bauordnung so vorsehen – eine Mehrwertabgabe für das den Bodenmehrwert bei Umzonungen bzw. die Nutzungserhöhung bei Aufzonungen und Bebauungsplänen um mehr als 25 Prozent übersteigende Mass erhoben werden. Geringe Ausnützungserhöhungen bis zu 0,3 sollen dabei unberücksichtigt bleiben. Dieser Schwellenwert rechtfertigt sich u. a. auch damit, dass er dem Eventualantrag der Gemeinden entspricht. Wie die Beispiele zeigen, sind die Unterschiede bei der Mehrwertabgabe je nachdem, ob der Schwellenwert auf 25, 30 oder 35 Prozent zu liegen kommt, ohnehin nicht sehr gross. Aus diesen Gründen drängt sich folgende Regelung auf:

Die Gemeinden können in ihren Bauordnungen festlegen, dass sie mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag bei Umzonungen von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent für das den bisherigen Bodenmehrwert von mehr als 25 Prozent übersteigende Mass erheben können. 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 des den bisherigen Bodenmehrwert von mehr als 25 Prozent übersteigenden Masses verlangen. Dasselbe gilt für Aufzonungen und Bebauungspläne mit Erhöhung des Nutzungsmasses. Auch hier ist nur für das die Nutzungserhöhung von mehr als 25 Prozent übersteigende Mass eine Mehrwertabgabe geschuldet. Gleichzeitig soll gewährleis-

tet werden, dass Aufzonungen namentlich von der W1 in die W2 nicht bereits der Mehrwertabgabe unterstellt werden können. Aus diesem Grund ist die Mehrwertabgabe bei Aufzonungen und Bebauungsplänen mit Erhöhung des Nutzungsmasses erst geschuldet, wenn gleichzeitig eine Erhöhung der Ausnützungsziffer von mehr als 0,3 vorliegt. Gilt auf einer aufzunehmenden oder in einem Bebauungsplanperimeter liegenden Bauparzelle als Masseinheit für die Baudichte die Baumassenziffer, ist eine Erhöhung des Nutzungsmasses um 1,2 (ist äquivalent mit dem Vierfachen der Ausnützungsziffer) von der Mehrwertabgabe ausgenommen.

Insofern können die Gemeinden in nur diesem definierten und abschliessend geregelten Bereich über die bundesrechtlichen Minimalvorgaben hinausgehen. Eine Ungleichbehandlung von Mehrwerten, welche durch neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen im Verhältnis zu Mehrwerten, welche durch wesentliche Umzonungen sowie durch die Schaffung von Verdichtungsmöglichkeiten, namentlich durch Aufzonungen bzw. Bebauungsplänen mit einer Erhöhung des Nutzungsmasses von mehr als 25 Prozent entstehen, macht wenig Sinn. Auch aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit besteht daher für die Gemeinden die Möglichkeit, die Mehrwertabgabe auf Mehrwerte zu erheben, welche einen erheblichen Mehrwert schaffen (wesentliche Umzonungen) oder auf einer erheblichen Erhöhung des Nutzungsmasses fussen. Die Abgabepflicht soll deshalb bei einer Erhöhung des Nutzungsmasses erst ab einem Schwellenwert von mehr als 25 Prozent erfüllt sein. Die Berechnungsgrundlage für die Abgabe ist jedoch das diesen Schwellenwert von 25 Prozent übersteigende Mass. Damit ist u. a. gewährleistet, dass für die einfachen Bebauungspläne, welche die Arealbebauungen ersetzen sollen, sowie viele ordentlichen Bebauungspläne keine Mehrwertabgabe geschuldet sein wird. Vornehmlich die der Verdichtung dienende Erhöhung des Nutzungsmasses über dem Schwellenwert von 25 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 aber auch 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 so vorgesehen. Der Ausgleich mittels Sachleistungen kann aber auch auf andere Art erfolgen; so etwa über die Erstellung von Bauten und Anlagen mittels vertraglicher Vereinbarung zwischen der Gemeinde und der abgabepflichtigen Grundeigentümerschaft ausserhalb des Perimeters der Umzonung, der Aufzonung oder des Bebauungsplans zur Ausstattung von Quartieren (z. B. öffentliche Grünanlagen, Einrichtungen zur Kinderbetreuung, Passerelle über eine Gleisanlage mit Zugang zu Perrons und anderes mehr), 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. Übersteigt der Wert der Sachleistung die Mehrwertabgabe, hat die Gemeinde diese Mehrleistung zu übernehmen und zu finanzieren. Selbst wenn eine Grundeigentümerschaft und die Gemeinde Sach-

leistungen bei erstmaliger und dauerhafter Zuweisung von Boden zu Bauzonen bzw. bei der Zuweisung von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen vereinbaren, überweist die Gemeinde dem Kanton 40 % der Abgabe ausschliesslich in Geldwert (§ 52b Abs. 1 lit. a in fine).

§ 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, der 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, der 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 Einspracheentscheid 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 u. a. mit seinem Anteil an der Mehrwertabgabe mitfinanzieren können. Über den Einsatz dieser Mittel wird der Kantonsrat in Anwendung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS 611.1) nicht nur Einfluss nehmen können, sondern im Rahmen der Budgetgenehmigung bestimmen, wie die Mittel verwendet werden sollen.

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 wird die Gemeindeversammlung in Anwendung des FHG nicht nur Einfluss nehmen können, sondern im Rahmen der Budgetgenehmigung bestimmen, wie die Mittel verwendet werden sollen.

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 zu entrichten.

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 vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) 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 entgehalten.

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^{bis} 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 Abgabeaufschub 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^{quater} 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 kantonalen Grundstücke der Abgabepflicht, sofern diese Flächen dem Finanzvermögen zugewiesen sind. Bei solchen Grundstücken sind die Gemeinwesen gleich zu behandeln wie Private.

Noch in der gescheiterten PBG-Revision sollte die Mehrwertabgabe ebenfalls nicht geschuldet sein, wenn es sich um eine Arrondierung mit einer einzuzonenden Fläche von weniger als 100 m² handelte. Damit sollte verhindert werden, dass für kleinste Arrondierungen von Bauland eine Mehrwertabgabe bezahlt werden müsste. Die Freifläche, für die keine Mehrwertabgabe geschuldet sein und die als Bagatellschwelle gelten sollte, sollte angesichts der Bodenpreise im Kanton Zug von 1000 Franken pro Quadratmeter und mehr nicht als Frankenbetrag definiert, sondern als Maximalfläche im Umfang von höchstens 100 Quadratmeter festgelegt werden. In der Zwischenzeit ist auch zu diesem Thema ein Bundesgerichtsentscheid ergangen. Danach muss der Kanton Tessin seine Regelung zum Mehrwertausgleich in Bezug auf die Höhe des Betrags, der nicht der Abgabe unterliegt, überdenken. Am 16. August 2017 hat das Bundesgericht die Beschwerde zweier Privatpersonen gutgeheissen. Sie hatten zu Recht beanstandet, dass das kantonale Gesetz Mehrwerte von weniger als 100 000 Franken von der Abgabe ausnehme. Das Bundesgericht gelangte zum Schluss, dass ein Schwellenwert von 100 000 Franken mit Art. 5 RPG unvereinbar sei. Dieser verlange einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vorteile. Die Befreiung von der Abgabe müsse sich auch gemäss Literatur auf Bagatellfälle beschränken. Ein Betrag von 100 000 Franken gehe jedoch weit über einen solchen Bagatellfall hinaus. Der Abgabeertrag liege auch klar über dem Aufwand für die Erhebung der Abgabe. Aus diesem Grund entspreche die angefochtene Bestimmung weder dem Sinn noch Zweck von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG.

Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG stellt es den Kantonen frei, ob sie einen entsprechenden Freibetrag festlegen wollen. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie auf Art. 5 Abs. 1 RPG, wonach nur erhebliche Vorteile auszugleichen sind, ist ein solcher Betrag in Franken festzulegen. In der ursprünglichen Fassung des Ständerats wurden die Kantone angehalten, nur Einzonungsmehrwerte von mehr als 30 000 Franken der Abgabe zu unterstellen. Dieser Wert, der als angemessen erscheint, wird in dieser Bestimmung nun gesetzlich verankert. Um eine Umgehung der Mehrwertabgabe durch Parzellierung zu vereiteln, sind wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke integral zu betrachten. Sofern die Summe der einzelnen Mehrwerte 30 000 Franken oder mehr beträgt, wird die Abgabe erhoben. Das ist z. B. der Fall, wenn mehrere eingezonte Grundstücke der gleichen natürlichen oder juristischen Person gehören oder wenn Grundstücken im Mit- oder Gesamteigentum stehen.

§ 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 finanziert werden. Dabei ist in erster Linie an qualitätssteigernde Investitionen zur Abfederung der Auswirkungen der Verdichtung im entsprechenden Quartier zu denken. Die Mittel können aber auch für Renaturierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Schutz- und Erholungsgebieten der näheren Umgebung, aber auch zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus eingesetzt werden. Die Mehrwertabgabe für Rückzonungen sowie zur Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen werden als Spezialfinanzierung gemäss § 8 Abs. 1 FHG 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.

3.2.2 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 Auszonzung 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 Bauungsplans 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 Auszonzung keinen Sinn machen, da ansonsten eine Baulücke entstünde. Für diesen Fall soll der Gemeinderat die Möglichkeit haben, vor der Einzonzung 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 ver-

harrt 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. 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 Einzoning noch nicht die Möglichkeit, mit der Eigentümerschaft vor der Einzoning 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.

Zugunsten der Bäuerinnen und Bauern ist dieses gesetzliche Kaufrecht wie folgt einzuschränken. Handelt es sich beim unbebauten Bauland um landwirtschaftlich genutzte Fläche, kann der Gemeinderat das Kaufrecht erst ausüben, wenn er vorgängig der selbstbewirtschaftenden Landwirtin bzw. dem selbstbewirtschaftenden Landwirt gleichwertigen Realersatz angeboten hat und wenn dieses Angebot ausgeschlagen worden ist. Dieses gesetzliche Kaufrecht darf der Gemeinderat jedoch dann nicht ausüben, wenn die selbstbewirtschaftende Landwirtin bzw. der selbstbewirtschaftende Landwirt immer noch landwirtschaftlich genutztes Bauland besitzt, welches am Siedlungsrand liegt und welches direkt an die Landwirtschaftszone grenzt. Sind diese Voraussetzungen erfüllt und ist kumulativ die selbstbewirtschaftende Landwirtin bzw. der selbstbewirtschaftende Landwirt bereit, einvernehmlich eine entschädigungslose Auszoning des landwirtschaftlich genutzten Baulands zu akzeptieren, soll das gesetzliche Kaufrecht entfallen. Die Gemeinde hat in diesem Fall die Möglichkeit, eine flächengleiche Einzoning an einem anderen raumplanerisch geeigneten Standort vorzunehmen. Der Gemeinderat kann zudem mit der Eigentümerschaft des neu einzuzonenden Baulands im Sinn von § 52e PBG vereinbaren, dass dieses Bauland innert einer festzusetzenden Frist der Überbauung zuzuführen ist. Verharrt auch dieses Bauland – verschuldet durch dessen Eigentümerschaft – innert der festgesetzten Frist unbebaut, kann der Gemeinderat die Rechtsfolgen des einvernehmlich vereinbarten Vertrags zur Anwendung bringen.

3.3 Enteignung

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

Immer wieder störte man 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 entsprechend zu

ändern ist, indem der Begriff «namentlich» gestrichen wird. Damit gewinnen die enteignungsrechtlichen Tatbestände weiter an Bestimmtheit.

3.4 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.

3.5 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 (Umzonung oder Aufzonung) 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 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.

3.6 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).

3.7 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 wer-

den 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.

4. VERNEHMLASSUNG

Die Kommission für Raumplanung und Umwelt hat sich anlässlich ihrer Sitzung vom 6. April 2018 dafür ausgesprochen, dass vorliegend auf ein nochmaliges Vernehmlassungsverfahren verzichtet wird, da sich alle interessierten Kreise bereits umfassend zu dieser Problematik hätten vernehmen lassen können. Der Regierungsrat folgt diesem Wunsch und unterbreitet dem Kantonsrat so rasch wie möglich eine neue PBG-Revisionsvorlage. Damit will der Regierungsrat gewährleisten, dass der Kantonsrat dieses Geschäft an der Sitzung vom 7. Juni 2018 zur Vorberatung an die Kommission für Raumplanung und Umwelt überweisen kann und dass – wenn möglich – die Gesetzesrevision noch in dieser Legislatur im Kantonsrat beraten werden kann.

5. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGS-AUFTRÄGEN

5.1 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. Der 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 qualitätssteigernde Investitionen im Umgebungsbereich von Verdichtungen, 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.

5.2 Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf Leistungsaufträge.

6. ZEITPLAN

Der Zeitplan lautet wie folgt:

15. Mai 2018	Verabschiedung der Vorlage zu Händen des Kantonsrats
7. Juni 2018	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Bis August 2018	Kommissionssitzungen, Kommissionsbericht
September 2018	Kantonsrat, 1. Lesung
November 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
Anfang Dezember 2018	Publikation im Amtsblatt
Anfang Februar 2019	Ablauf der Referendumsfrist
1. Mai 2019	Inkrafttreten, falls die Referendumsfrist unbenutzt abläuft
September 2019	Volksabstimmung, falls Referendum zustande kommt

7. ANTRAG

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,
auf die Vorlage Nr. 2874.2 - 15781 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 15. Mai 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart