



Interpellation der SP-Fraktion

betreffend Teilrevision Planungs- und Baugesetz (PBG) – Teil 1: Neue Umsetzung des Raumplanungsgesetzes

(Vorlage Nr. 2851.1 - 15741)

Antwort des Regierungsrats
vom 15. Mai 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 23. März 2018 die obgenannte Interpellation (Vorlage Nr. 2851.1 - 15741) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 3. Mai 2018 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Vorbemerkungen

Der Kanton Zug will die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Mehrwertabgabe im Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) vornehmen. Demgegenüber plant der Kanton Zürich dafür den Erlass eines eigenständigen Mehrwertausgleichsgesetzes (Entwurf MAG-ZH). Die Interpellantin stellt sich die Frage, ob dies auch für den Kanton Zug eine Lösung sein könnte. Dazu ist vorab festzuhalten, dass sich der zugerische Gesetzgeber jeweils erfolgreich dafür einsetzt, schlanke und praxisnahe Gesetzeslösungen zu finden. Es wird nicht nach dem perfekten Erlass gesucht, der für sämtliche Eventualitäten auch noch Lösungen präsentieren kann. Vielmehr strebt die Legislative des Kantons Zug nach einfachen und allgemein verständlichen Regelungen. Nur zum Vergleich: Der Kanton Zürich regelt sein Planungs- und Baurecht in seinem Gesetz und in seiner Allgemeinen Bauverordnung mit rund 400 Paragraphen. Der Kanton Zug braucht für die Regelung derselben Thematik weit weniger als die Hälfte der Bestimmungen. Hinzu kommt, dass das zugerische PBG auch noch das Enteignungsrecht enthält, während der Kanton Zürich sein Enteignungsrecht ebenfalls in einem eigenständigen Gesetz samt dazugehöriger Verordnung mit weiteren rund 90 Paragraphen geregelt hat.

B. Beantwortung der Fragen

1.a) *Teilt der Regierungsrat die Ansicht der Zürcher Regierung, dass aus systematischen Gründen – und namentlich auch zur Schaffung einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Abgabeerhebung – ein eigenständiges Mehrwertausgleichsgesetz geschaffen werden müsste? Allenfalls: Weshalb nicht?*

Nein, der Regierungsrat teilt diese Meinung keineswegs. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) ist als planungs- und baurechtliches Rahmengesetz massgebend für die Ausgestaltung des Planungs- und Baurechts der Kantone. Da Art. 5 RPG die bundesrechtlichen Vorgaben für einen angemessenen Ausgleich von erheblichen Planungs- vor- und -nachteilen ebenfalls in demselben Erlass festlegt, spricht nichts dagegen, die Umsetzung dieser Vorgaben im Kanton Zug im PBG vorzunehmen. Andere Kantone werden wohl andere Umsetzungsmöglichkeiten finden. So viele Kantone, wie es in der Schweiz gibt, so viele verschiedene Lösungen wird es schliesslich geben.

1.b) *Müssen nicht folgende Punkte unter abgaberechtlichen Gesichtspunkten ausdrücklich in einem formellen Gesetz geregelt werden:*

Mit Verweis auf die Vorbemerkungen sowie auf die Antwort zur Frage 1a kann sich der Regierungsrat bei der Beantwortung der nachfolgenden Fragen auf einen Verweis auf die einschlägigen Bestimmungen der «Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht – Neustart (Vorlage Nr. ...)» beschränken. Ausserdem kann daran erinnert werden, dass bereits die am 25. Januar 2018 im Kantonsrat gescheiterte PBG-Revisionsvorlage Regelungen der nachfolgenden Tatbestände enthielt.

- einzelne Abgabetatbestände (§ 2 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in § 52a Abs. 1 und 2a (neu) PBG.

- konkrete Bemessung des Mehrwerts (§ 3 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in § 52a Abs. 3 (neu) PBG.

- Kreis der Abgabepflichtigen, auch bei Sonderfällen (§ 5 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in § 52b Abs. 2 (neu) PBG.

- Rechtsnachfolge (§ 6 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in Art. 457 ff. ZGB und Aufschub der Fälligkeit in § 52b Abs. 4 lit. a (neu) PBG.

- Teuerungsausgleich (§ 8 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in § 52b Abs. 5 (neu) PBG, was die Verzinsung der Mehrwertabgabe ab Fälligkeit anbelangt, weshalb auf eine Regelung des Teuerungsausgleichs zu Recht verzichtet worden ist.

- gesetzliches Pfandrecht (§ 9 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in § 52b Abs. 5 (neu) PBG.

- Fälligkeit der Abgabe (§ 10 Entwurf MAG-ZH)?

Geregelt in § 52b Abs. 2 lit. a und b (neu) PBG.

- Verjährung (§ 13 Entwurf MAG-ZH)?

Im Gegensatz zum Kanton Zürich, der die Verjährung auf fünfzehn Jahre hinaufgesetzt hat, gilt im Kanton Zug für diesen Fall die allgemeine Verjährungsfrist von zehn Jahren. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass die Gemeinwesen über ein gesetzliches Pfandrecht verfügen (§ 52b Abs. 5 [neu] PBG), welches mit der Rechtskraft der Zonenplanänderung bzw. des Bauungsplans ohnehin entsteht.

- abgaberechtliches Bezugsverfahren samt Rechtsmittelregelung?

Geregelt in § 52a1 PBG. Diese Bestimmung verweist im Wesentlichen sowohl in Bezug auf die Veranlagung als auch in Bezug auf das Einsprache- und das Beschwerdeverfahren auf das Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1). Aus diesem Grund kann der Gesetzgeber auf eine Wiederholung dieser Verfahrensbestimmungen im PBG zu Recht verzichten.

1.c) Falls verneint: Warum sind solche Regelungen nicht erforderlich?

Vergleiche Antworten zur Frage 1b.

2.a) Sind auch die Zuger Gemeinden der Auffassung, der «Abgabesatz für Einzonungen sollte auf 20 - 50 % festgeschrieben werden, wobei den Gemeinden 30 %, dem Kanton 20 % zustehen sollten»?

Nein. Die Gemeinden sind mit der Festlegung des bundesrechtlichen Minimalabgabesatzes von 20 Prozent des Mehrwerts sowohl bei Einzonungen als auch bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen einverstanden. Sie haben diese Haltung im Brief der Gemeindepräsidenten-Konferenz der zugerischen Gemeinden vom 4. April 2018 noch einmal bekräftigt. Bei Einzonungen behält die Gemeinde 60 Prozent der Abgabe für sich und überweist 40 Prozent der Abgabe dem Kanton. Diese Aufteilung orientiert sich am Lösungsansatz der am 25. Januar 2018 im Kantonsrat gescheiterten Vorlage. Daran ändert die nun vorliegende Gesetzesvorlage nichts (§ 52b Abs. 1 lit. a PBG).

2.b) Welche Abgabesätze bzw. welche Aufteilung zwischen Kanton und Gemeinden erachten die Zuger Gemeinden bei Um- und Aufzonungen für angemessen?

Gemäss dem nun vorliegenden Vorschlag des Regierungsrats sollen die Gemeinden in ihren Bauordnungen festlegen können, 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. Dasselbe gilt für Aufzonungen und Bebauungspläne mit Erhöhung des Nutzungsmasses. Auch hier ist eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent des Bodenmehrwerts nur für das die Nutzungserhöhung von mehr als 25 Prozent übersteigende Mass geschuldet. Bereits die am 25. Januar 2018 im Kantonsrat gescheiterte Vorlage ging davon aus, dass die Gemeinden bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen – sofern ein entsprechender verwaltungsrechtlicher Vertrag besteht – die daraus resultierenden Abgaben vollumfänglich für sich behalten können. An dieser Aufteilung ändert die nun vorliegende Gesetzesvorlage ebenfalls nichts (§ 52b Abs. 1 lit. b PBG).

3. *Auf Seiten 23 ff. des Berichts des Regierungsrats des Kantons Zürich zum Entwurf MAG-ZH wird die Regelung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds (§§ 14 ff. Entwurf MAG-ZH) ausführlich kommentiert. Wie stellt sich der Regierungsrat des Kantons Zugs zu den betreffenden Vorschlägen?*
4. *Auf Seiten 26 ff. des Berichts des Regierungsrats des Kantons Zürich zum Entwurf MAG-ZH wird die Regelung des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds (§§ 19 ff. Entwurf MAG-ZH) ausführlich dargelegt. Wie stellt sich der Zuger Regierungsrat zu den betreffenden Vorschlägen? Was meinen die Gemeinden dazu?*

Für die Beantwortung der Fragen 3 und 4 kann an sich auf die Vorbemerkungen sowie auf die Antwort zu Frage 1a verwiesen werden. Bezüglich der Regelung des Mehrwertausgleichs gibt es diverse Umsetzungsmöglichkeiten. Jeder Kanton wird die für seine Ansprüche richtige Lösung finden, so dass es schliesslich wohl 26 verschiedene Regelungen geben wird.

5. *Bestehen wichtige Gründe, das Instrument der städtebaulichen Verträge nach §§ 20 f. Entwurf MAG-ZH nicht auch in die zu erarbeitende Zuger Regelung aufzunehmen?*

Die Gesetzesvorlage enthält ebenfalls eine entsprechende Regelung in § 52a0 PBG. Die abgabepflichtige Grundeigentümerschaft begleicht die Mehrwertabgabe zwar in erster Linie in bar. Sie und der Gemeinderat werden aber auch nicht daran gehindert, sich vertraglich auf eine Sachleistung zu einigen. Eine Landabtretung kann beispielsweise eine solche Form des nicht-monetären 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 Sinne von Art. 3 RPG. Daraus erhellt, dass solche vertragliche Lösungen bereits in der am 25. Januar 2018 im Kantonsrat gescheiterten Vorlage möglich waren. Sie sind auch im neuen Gesetzesentwurf weiterhin enthalten.

6. *Auf Seite 10 des Berichts des Regierungsrats des Kantons Zürich zum Entwurf MAG-ZH ist u.a. Folgendes festgehalten: «Bei Auf- und Umzonungen erhalten Gemeinden mit den vorliegenden Regelungen zum kommunalen Mehrwertausgleich, insbesondere mit der Möglichkeit zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen, ein weiteres Instrument um sicherzustellen, dass neu geschaffene Nutzungspotenziale auch tatsächlich genutzt werden. Aus diesen Gründen wird auf eine zusätzliche, weiterführende Regelung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland verzichtet.»
Könnte der Kanton Zug bei Schaffung einer Regelung analog dem Entwurf MAG-ZH nicht ebenfalls auf eine Regelung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG) verzichten?*

Der Mehrwertausgleich greift lediglich bei erstmaligen Einzonungen, Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen. Die Vorschriften zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland kommen u. a. auch dort zur Anwendung, wo es zu keinen Zonenplanänderungen und zum Erlass von Bebauungsplänen kommt. Dies gilt insbesondere für die in § 52f PBG geregelten Tatbestände, welche sich mit der fehlenden Verfügbarkeit bereits eingezonten Baulands befassen.

Zusätzlich gilt es zu berücksichtigen, dass das Bundesgericht kantonale Ausführungsbestimmungen zur Umsetzung von Art. 15a RPG in Bezug auf die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ausdrücklich verlangt. Das Bundesgericht stellte am 5. Juli 2017 – nota bene nach Verabschiedung des Entwurfs MAG-ZH – 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. Artikel 46 Abs. 2 RPBG/Kanton FR sei aber auch insofern unvollständig, als er der zuständigen Behörde nicht die Befugnis erteile, im Einzelfall eine Frist für die Überbauung der bestehenden Bauzonen festzusetzen. Darauf fussend kann festgestellt werden, dass die Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben im Kanton Zug mit den Bestimmungen §§ 52e und 52f korrekt und der Rechtsprechung entsprechend erfolgt.

7. *Drängt sich nicht (auch) aufgrund der engen wirtschaftlichen Verknüpfung des Kantons Zug mit dem Kanton Zürich und im Sinn der Vergleichbarkeit der Rechtsanwendung auch im Kanton Zug die Schaffung eines eigenständigen, abgaberechtlichen Erlasses auf (analog zum Entwurf MAG-ZH)?*

Nein. Wie in den Vorbemerkungen bereits dargelegt, würde die Schaffung eines eigenständigen, mehrwertabgaberechtlichen Erlasses ausserhalb des PBG – analog des Entwurfs MAG-ZH – nicht in die Gesetzessystematik des Kantons Zug passen. Folgte man dem Anliegen der Interpellantin, könnte mit der gleichen Argumentation die Forderung nach einem eigenständigen Enteignungsgesetz ausserhalb des PBG aufkommen – ebenfalls ohne irgendwelchen Zusatznutzen.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 15. Mai 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart