



**Kleine Anfrage der SP-Fraktion
betreffend Umsetzung der Revision des Planungs- und Baugesetzes zur Mehrwert-
abschöpfung**

Antwort des Regierungsrats
vom 15. Dezember 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 27. November 2020 die Kleine Anfrage betreffend Umsetzung der Revision des Planungs- und Baugesetzes zur Mehrwertabschöpfung eingereicht. Der Regierungsrat nimmt zu den darin gestellten Fragen wie folgt Stellung:

1) *Sind Entschädigungen bei Rückzonungen als gebundene Ausgaben zu betrachten?*

Gemäss § 52d Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) fliesst die Mehrwertabgabe in eine Spezialfinanzierung. Spezialfinanzierungen sind gemäss § 8 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS 611.1) gesetzlich (oder reglementarisch) vorgeschriebene zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Die in § 52d Abs. 1 PBG erwähnten Rückzonungen sowie die Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen stellen öffentliche Aufgaben dar.

Gemäss § 26 Abs. 1 Bst. b FHG ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist. Somit sind Ausgaben für Rückzonungen sowie für die Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen grundsätzlich gebunden. Jedoch ist immer der Vorbehalt von § 25 Abs. 1 FHG zu beachten: Wenn bezüglich Höhe, Zeitpunkt oder anderer wesentlicher Modalitäten der Ausgabe eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht, handelt es sich um eine neue Ausgabe, für die – bevor sie getätigt werden kann – eine Rechtsgrundlage gemäss § 27 Abs. 1 FHG zu schaffen ist.

Der Regierungsrat hielt in seinem Bericht und Antrag vom 15. Mai 2018 zur Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht – Neustart (nachfolgend: Bericht und Antrag RR) einerseits fest, dass über den Einsatz dieser Mittel der Kantonsrat in Anwendung des Finanzhaushaltgesetzes nicht nur Einfluss nehmen kann, sondern im Rahmen der Budgetgenehmigung bestimmt, wie die Mittel verwendet werden sollen (vgl. Seiten 16 ff. Bericht und Antrag RR). Andererseits erscheint im Hinblick auf die Rückzonungen wesentlich, dass nach § 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700 / Entschädigung von Auszonungen) für Planungen, die zu einer Eigentumsbeschränkung führen und die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden muss. Insofern liegt für Rückzonungen eine spezialgesetzliche Bestimmung vor, nach welcher sich die Beiträge bzw. Entschädigungen zu richten haben. Die Annahme einer gebundenen Ausgabe erweist sich damit als nachvollziehbar. Dies umso mehr, als eine materielle Enteignung und deren Höhe durch die Schätzungskommission mittels Entscheid festgestellt werden kann.

- 2) *Gilt dasselbe für die Beiträge an raumplanerische Massnahmen? Falls nein: Wer entscheidet, wie die finanziellen Mittel, die der Spezialfinanzierung zufließen, verwendet werden? Ist es der Regierungsrat, der Gemeinderat der zuständigen Gemeinde oder sind es beide Gremien gemeinsam? Welche Rechtsgrundlage ist dazu massgebend?*

Der Hinweis auf den Bericht und Antrag RR in der Antwort auf Frage 1 gilt auch für die Beiträge an raumplanerische Massnahmen. Ob hier ebenfalls von einer gebundenen Ausgabe ausgegangen werden kann, für welche die Exekutive zuständig ist, muss jedoch im Einzelfall beurteilt werden. Im Unterschied zu einer Rückzonung stehen hier verschiedene raumplanerische Massnahmen zur Verfügung, für welche Beiträge geleistet werden können. Das Ausmass des Handlungsspielraums dürfte deshalb in Bezug auf die raumplanerischen Massnahmen höher sein, als dies bei einer Rückzonung der Fall ist. Gelangt man aus diesem Grund zum Schluss, dass eine neue Ausgabe vorliegt, muss der Legislative eine separate Vorlage zur Genehmigung unterbreitet werden. Dabei entscheidet jedes Gemeinwesen über seinen eigenen Anteil aus der Mehrwertabgabe. Massgebende Rechtsgrundlage ist das Finanzhaushaltsgesetz.

- 3) *Unter welchen Voraussetzungen ist nicht die Exekutive, sondern der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung (in der Stadt Zug der Grosse Gemeinderat) zuständig?*

Für gebundene Ausgaben ist die Exekutive und für neue Ausgaben der Kantonsrat bzw. die Gemeindeversammlung (in der Stadt Zug der Grosse Gemeinderat) zuständig (vgl. Antworten zu den Fragen 1 und 2).

- 4) *Die Planmehrwertabgabe kann von einem Grundstücksbesitzer, einer -besitzerin ganz oder teilweise als vertraglich gesicherte Sachleistung entrichtet werden. Gilt eine solche Sachleistung budgetrechtlich als Ausgabe? Kann die Exekutive solche Verträge ganz alleine abschliessen? Oder kommt es auf den Wert der Sachleistung an, wer zuständig ist? Falls ja: Gelten dafür die allgemeinen Bestimmungen über die Finanzkompetenzen?*

Gemäss § 52a0 Abs. 1 PBG kann anstelle einer Barleistung die Mehrwertabgabe – das Einverständnis der Grundeigentümerschaft vorausgesetzt und vertraglich gesichert – auch als Sachleistung erfolgen. Der Begriff Ausgabe ist zudem in § 24 Abs. 1 FHG umschrieben. Danach ist eine Ausgabe die Verwendung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben (§ 24 Abs. 1 FHG). Da die Mehrwertabgabe in Form einer Sachleistung – gleich wie die Barleistung – durch die Grundeigentümerschaft und nicht durch das Gemeinwesen zu erbringen ist, liegt budgetrechtlich keine Ausgabe vor.

Die vertragliche Sicherung bei einer Sachleistung erfolgt gestützt auf den Bericht und Antrag RR zwischen der pflichtigen Grundeigentümerschaft und dem Gemeinderat. Der Kanton ist bei Sachleistungen nicht Vertragspartei, weil die Gemeinde dem Kanton 40 Prozent der Abgabe ausschliesslich in Form einer Geldleistung ausrichtet (siehe § 52b Abs. 1 Bst. a PBG). Die Zeichnungsberechtigungen in den Einwohnergemeinden richten sich schliesslich nach den jeweiligen Gemeindeordnungen.

- 5) *Sind die Gemeinden frei, die Zuständigkeit zu bestimmen, wer für die Verwendung der Mittel, die ihnen aus Um- und Aufzonungen gemäss § 52a Abs. 2a PBG zufließen? Falls nein: Welche Regeln haben sie dabei zu beachten?*

Nein, die Gemeinden sind nicht frei, andere Zuständigkeiten festzulegen. Die Gemeinden können nur in diesem in § 52a Abs. 2a PBG definierten und abschliessend geregelten Bereich über die bundesrechtlichen Minimalvorgaben hinausgehen. Die Zuständigkeiten richten sich somit primär nach dem Finanzhaushaltgesetz.

- 6) *Inwiefern hat der RR für das Budget 2021 schon Erträge budgetiert? Ergaben sich allenfalls schon Erträge für den Kanton Zug im noch laufenden Jahr 2020 resp. ab welchem Zeitpunkt rechnet der Kanton mit diesen Erträgen und in welcher Höhe?*

Für das Budget 2021 hat der Regierungsrat keine Erträge aus der Mehrwertabgabe budgetiert. Im laufenden Jahr sind auch keine Mehrwertabgaben an den Kanton geflossen. Dies ist auch nicht überraschend. Denn wie im Bericht und Antrag RR dargestellt, wird sich bei Neueinzonungen im Rahmen der anstehenden Ortsplanungsrevisionen von rund 10 Hektaren Land eine Mehrwertabgabe von insgesamt rund 40 Millionen Franken in den nächsten 15 Jahren im ganzen Kanton Zug 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. Wie weit noch Umzonungen von Zonen des öffentlichen Interesses zu «normalen» Bauzonen hinzukommen, ist heute nicht abschätzbar. Dies ist Aufgabe der nun anstehenden kommunalen Ortsplanungsrevisionen. 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.

Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2020