



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

Zusatzbericht und -antrag des Regierungsrats zur 2. Lesung  
vom 2. Oktober 2018

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf § 73 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) unterbreiten wir Ihnen zur 2. Lesung einen Zusatzbericht und -antrag.

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 6. September 2018 die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 1 (Vorlagen Nr. 2874.1 - 15780, Bericht und Antrag des Regierungsrats; Nr. 2874.2 - 15781, Antrag des Regierungsrats; Nr. 2874.3/3a - 15809, Bericht und Antrag der Kommission für Raumplanung und Umwelt) in erster Lesung beraten.

### **1. Abklärungsauftrag**

Anlässlich der Beratung dieser Teilrevision in erster Lesung ist im Kantonsrat eine gewisse Unsicherheit aufgekommen, ob dem Staat ein gesetzliches Pfandrecht bei den Mehrwertabgaben zustehen solle, das allen anderen Pfandbelastungen vorgehe. Es setzte sich die Meinung durch, dass sich der Staat gegenüber langjährigen privaten Pfandgläubigerinnen und Pfandgläubigern nicht zuvorderst anstellen dürfe. Der Kantonsrat sprach sich mit 38 zu 23 Stimmen gegen die Bevorzugung des Staats und für die Streichung von § 52b Abs. 5 PBG in erster Lesung aus, nachdem sich der Baudirektor bereit erklärt hatte, zuhanden der zweiten Lesung entsprechende Abklärungen vorzunehmen. Gleichzeitig sollte auch abgeklärt werden, ob ein allfälliges Festhalten an § 52b Abs. 5 PBG bundesrechtskonform sei (siehe Protokoll der Kantonsratssitzung vom 6. September 2018).

### **2. Beantwortung**

Vorab ist die Fälligkeit der Mehrwertabgabe gemäss § 52b Abs. 2 PBG zu beleuchten. Danach schuldet die pflichtige Grundeigentümerschaft die Mehrwertabgabe im Zeitpunkt der Rechtskraft der Zonenplanänderung bzw. des Bebauungsplans – bei einer Mehrheit von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern entsprechend ihren Anteilen. Diese Schuld wird jedoch erst 30 Tage nach Bauabnahme durch die Baupolizeibehörde bei Überbauung des Grundstücks bzw. 30 Tage nach Eintragung im Grundbuch bei Veräusserung des Grundstücks fällig.

Der vom Kantonsrat in erster Lesung gestrichene § 52b Abs. 5 lautete wie folgt:

### **§ 52b**

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

<sup>5</sup>Den Gemeinwesen stehen für die Mehrwertabgabe einschliesslich der Verzinsung im Umfang des Zinssatzes der Zuger Kantonalbank für variable Hypotheken seit Fälligkeit ohne Eintragung im Grundbuch ein gesetzliches Pfandrecht zu, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht [Art. 836 ZGB]. Das gesetzliche Pfandrecht entsteht mit der Rechtskraft der Zonenplanänderung bzw. des Bauungsplans.

Diese Bestimmung enthält folgende zwei Aussagen. Einerseits muss die abgabepflichtige Grundeigentümerschaft seit Fälligkeit die von ihr zu leistende Mehrwertabgabe im Umfang des Zinssatzes der Zuger Kantonalbank für variable Hypotheken verzinsen. Andererseits stehen den Gemeinwesen für die Mehrwertabgabe samt Verzinsung seit Fälligkeit ohne Eintragung im Grundbuch ein gesetzliches Pfandrecht im Sinn von Art. 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) zu, das allen eingetragenen Pfandbelastungen vorgeht. Das gesetzliche Pfandrecht entsteht mit der Rechtskraft der Zonenplanänderung bzw. des Bauungsplans. Mit der Streichung von § 52b Abs. 5 PBG in erster Lesung hat der Kantonsrat sowohl auf die Verzinsung der fälligen Mehrwertabgabe als auch auf das gesetzliche Pfandrecht verzichtet.

#### *a) Verzicht auf Verzinsung ab Fälligkeit*

Die Streichung der Verzinsung der fälligen Mehrwertabgabe führt zu einer rechtungleichen Behandlung der verschiedenen Grundeigentümerschaften. Leistet eine Grundeigentümerschaft die Mehrwertabgabe seit Fälligkeit nicht, hätte sie nichts zu gewärtigen. Es entstünden ihr daraus keine Nachteile. Dieses Vorgehen würde jene Grundeigentümerschaften benachteiligen, welche zeitgerecht die Mehrwertabgabe geleistet haben. Die Folge wäre wohl, dass die Gemeinwesen die Mehrwertabgabe jeweils auf dem Weg der Zwangsvollstreckung eintreiben müssten. Diesen Mehraufwand gilt es zu vermeiden. Die Verzinsung der geschuldeten Mehrwertabgabe seit Fälligkeit der Forderung ist das akkurate Mittel dazu.

#### *b) Verzicht auf gesetzliches Pfandrecht*

Aus dem Bericht und Antrag des Regierungsrats (Vorlage Nr. 2874.1 - 15780, Seite 17) ergibt sich, dass mit § 52b Abs. 5 PBG den Gemeinwesen 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 stehen soll, das allen anderen eingetragenen Belastungen vorgeht 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 Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug 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 seit Fälligkeit der Mehrwertabgabe oder innerhalb von zwei Jahren seit der Entstehung der Mehrwertabgabe mit Rechtskraft der Zonenplanänderung – im Grundbuch zur Eintragung bringen. Verpassen sie diese Fristen, können die Gemeinden die Mehrwertabgabe nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegenhalten.

Man muss sich bewusst sein, dass erst die erstmalige Einzonung von Landwirtschaftsland in die Bauzone bzw. die Umzonung, Aufzonung oder ein Bebauungsplan mit signifikanter Ausnützungserhöhung den effektiven Wert des Grundstücks massiv gesteigert hat. Die vorbestehenden Pfandrechte werden durch diese Wertsteigerung noch erheblich besser gesichert sein. Hat nun eine Grundeigentümerschaft die fällige Mehrwertabgabe noch nicht geleistet und tritt bei dieser Eigentümerschaft die Zahlungsunfähigkeit ein, würden die Gemeinwesen bei der Pfandverwertung als ordentliche Gläubiger behandelt werden. Sie würden wohl auf einen Teil ihrer Forderung verzichten müssen, obwohl erst die Einzonung, Umzonung, Aufzonung oder der Bebauungsplan mit signifikanter Ausnützungserhöhung den effektiven Wert des Grundstücks erheblich gesteigert hat. Mit dem gesetzlichen Pfandrecht kann gewährleistet werden, dass die Forderung der Gemeinwesen aus der Mehrwertabgabe vorab befriedigt wird. Damit gelangt bei der Mehrwertabgabe nichts anderes zur Anwendung, was gemäss kantonalem Steuergesetz bei den auf Liegenschaften entfallenden Vermögens- und Erbschaftssteuern opportun ist. Mit dem Restwert des Grundstücks – immerhin 100 Prozent des ursprünglichen Werts des Grundstücks vor der planerischen Massnahme plus zusätzlich noch 80 Prozent des Mehrwerts des Grundstücks nach der planerischen Massnahme – können wohl immer alle weiteren vorbestehenden Pfandgläubigerinnen und -gläubiger – allenfalls nicht die später eingegangenen Verpflichtungen – vollumfänglich befriedigt werden.

*c) Bundesrechtskonformität von § 52b Abs. 5 PBG*

Gemäss Art. 25 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) ordnen die Kantone Zuständigkeiten und Verfahren. Die Kantone verfügen also über die sogenannte Organisations- und Verfahrenshoheit, die vom Bundesgesetzgeber zu achten ist. Bereits von Bundesverfassungs wegen steht den Kantonen die Organisations- und Verfahrenshoheit in Belangen zu, die materiell zu regeln in ihrer Zuständigkeit liegen. So kann Art. 25 Abs. 1 RPG eher als Hinweissnorm bezeichnet werden, die einen rechtlichen Status der Zuständigkeitsabgrenzung festhält und damit zugleich die Kantone auffordert, die Ordnung vorzunehmen.

Wenn also der Kanton Zug in seinem PBG festlegt, dass den Gemeinwesen die Mehrwertabgabe seit ihrer Fälligkeit im Umfang des Zinssatzes der Zuger Kantonalbank für variable Hypotheken zu verzinsen ist und dass den Gemeinden sowohl für die Mehrwertabgabe als auch für deren Verzinsung seit Fälligkeit ohne Eintragung im Grundbuch ein gesetzliches Pfandrecht im Sinn von Art. 836 ZGB zusteht, das allen eingetragenen Pfandrechten vorgeht, bewegt sich der Kanton Zug im Rahmen von Art. 25 Abs. 1 RPG und innerhalb seiner Organisations- und Verfahrenshoheit bundesrechtskonform.

### **3. Schlussfolgerung**

Zur Gewährleistung des rechtsgleichen Vorzugs bei der Erhebung der Mehrwertabgabe ist die Verzinsung der Abgabe im Umfang des Zinssatzes der Zuger Kantonalbank für variable Hypotheken seit Fälligkeit sowie das gesetzliche Pfandrecht ohne Eintragung im Grundbuch wieder im PBG aufzunehmen.

### **4. Antrag**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen,

- a) auf die Streichung von § 52b Abs. 5 PBG zurückzukommen und diese Bestimmung gemäss den Anträgen des Regierungsrats sowie der vorberatenden Kommission für Raumplanung und Umwelt zu verabschieden und
- b) den Abklärungsauftrag als erledigt abzuschreiben.

Zug, 2. Oktober 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart