



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

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom ... (Ergebnis der 1. Lesung des Regierungsrats vom 31. Mai 2016)

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die letzte umfassende Revision des Zuger Planungs- und Baurechts erfolgte 1998. Seit dem 1. Januar 2000 ist das geltende Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) in Kraft. Seither wurden im PBG lediglich punktuell kleinere Anpassungen vorgenommen. Die von Volk und Ständen am 3. März 2013 angenommene Änderung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700) sowie das Bundesgesetz über Zweitwohnungen vom 20. März 2015 (Zweitwohnungsgesetz, ZWG; SR 702) erfordern Anpassungen beim PBG. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht aber auch aufgrund von parlamentarischen Vorstössen. Zudem werden mit der Anpassung des PBG auch Anliegen aus der Praxis und Rechtsprechung umgesetzt. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene PBG-Änderung besteht aus zwei Teilen, die unabhängig voneinander vorgenommen werden können. Beim Teil 2 der PBG-Änderungen geht es um Anpassungen, mit denen parlamentarische Vorstösse sowie Anliegen aus der Praxis umgesetzt werden. Im vorliegenden ersten Teil der PBG-Teilrevision geht es in erster Linie um die Einführung und Umsetzung des höherrangigen Rechts, namentlich des revidierten Raumplanungsgesetzes in das kantonale PBG.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	IN KÜRZE	Seite	2
2.	GRÜNDE FÜR DIE ZWEITEILUNG	Seite	3
3.	AUSGANGSLAGE	Seite	4
3.1	Bundesrecht	Seite	4
3.2	Anpassungen des kantonalen Richtplans	Seite	5
3.3	Anpassungen des kantonalen Planungs- und Baurechts	Seite	6
4.	ÄNDERUNGEN DES PBG IM DETAIL	Seite	8
4.1	Kantonaler Richtplan	Seite	8
4.2	Gebietsverdichtung	Seite	8
4.3	Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit	Seite	10
4.4	Enteignung	Seite	14
4.5	Rechtsschutz	Seite	15
4.6	Umsetzung Zweitwohnungsgesetz	Seite	15
4.7	Fremdänderung	Seite	15
5.	VERNEHMLASSUNG	Seite	15
6.	FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGS- AUFTRÄGEN	Seite	16
6.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zug und die Gemeinden	Seite	16
6.2	Anpassungen von Leistungsaufträgen	Seite	16
7.	ZEITPLAN	Seite	16
8.	ANTRAG	Seite	17

## 1. IN KÜRZE

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

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

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

### **Grundzüge der räumlichen Entwicklung**

Bevor der Kantonsrat den kantonalen Richtplan an die bundesrechtlichen Vorgaben anpassen kann, sollen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung einen Blick bis in das Jahr 2040 wagen. Sie werden auf Vergangenen fussen und Annahmen für die künftige Entwicklung treffen. Trotz gewissen Unsicherheiten geht die Politik bei den langfristigen Zielen von gewissen Fixpunkten (Bevölkerungsprognose, Beschäftigungsprognose, Siedlungsflächen, Mobilität, Energieverbrauch) aus. Anschliessend folgt die Anpassung des kantonalen Richtplans durch den Kantonsrat. Darin zeigt er auf, wie die Entwicklung nach innen erfolgen soll. Er muss zudem sicherstellen, dass die Bauzonen dem voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre entsprechen.

### **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. Sie soll die Mehrwertabgabe sowie die Gebietsverdichtung im kantonalen Recht umsetzen.

### **Mehrwertabgabe**

Mit der Revision des RPG verschärfte der eidgenössische Gesetzgeber die Mehrwertabgabe und führte zuhanden der Kantone eine Mindestregelung samt Mindestabgabesatz von 20 Prozent des Bodenmehrerts ein. Den Kantonen ist es unbenommen, einen höheren Abgabesatz festzulegen. Die Erhebung der Abgabe erfolgt lediglich in jenen Fällen, bei denen Land, welches sich bis zu diesem Zeitpunkt ausserhalb der Bauzone befunden hat, neu und dauerhaft

einer Bauzone zugewiesen wird. Die Abgabe wird dann fällig, sobald das Grundstück überbaut oder veräussert – und damit der Mehrwert realisiert – wird.

### **Verfügbarkeit von Bauland**

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

## **2. GRÜNDE FÜR DIE ZWEIFELUNG**

Der Regierungsrat hat sich dafür entschieden, diese beiden Revisionen dem Kantonsrat in zwei eigenständigen Teilen zu unterbreiten. Die Gründe für diese Zweiteilung sind Folgende:

- Die Umsetzung des Bundesrechts ins kantonale Recht lässt wenig Spielraum für kantonale Sonderlösungen. Sie ist deshalb von der weiteren Revision des kantonalen materiellen Planungs- und Baurechts zu trennen.
- Die Umsetzung des Bundesrechts ins kantonale Recht ist an Fristen gebunden. Werden diese Fristen nicht eingehalten, drohen dem Kanton im Bundesrecht bereits vorgegebene Massnahmen. Dieser Umstand lässt es nicht zu, dass die allein zur Umsetzung des Bundesrechts vorgesehene Teilrevision des PBG mit einer weiteren Teilrevision des PBG verquickt wird und damit allenfalls deren Inkrafttreten verzögert werden kann. Die Zweiteilung der Gesetzesänderung hat den Vorteil, dass der erste Teil der PBG-Änderung mit den Anpassungen an das geänderte RPG zeitlich unabhängig vom zweiten Teil der PBG-Änderung vorgenommen werden kann. Da für die Anpassung des PBG an das geänderte RPG eine Übergangsfrist von fünf Jahren gilt (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG), ist es für den Kanton wichtig, dass dieser Teil der PBG-Änderung möglichst bald vorgenommen werden kann.
- Teil 2 der PBG-Änderung ist demgegenüber an keine Frist gebunden und es ist davon auszugehen, dass dieser Teil der Änderung bei der Beratung mehr Zeit erfordert als Teil 1, weil viele Neuerungen vorgesehen sind, die zu Diskussionen führen werden. Aus den genannten Gründen ist daher die PBG-Änderung in zwei Teilen vorzunehmen.

Beide Teile der PBG-Revision (Teil 1 und Teil 2) werden zwar in separaten Vorlagen, jedoch zeitgleich dem Kantonsrat unterbreitet.

### 3. AUSGANGSLAGE

#### 3.1 Bundesrecht

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

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

Nebst der revidierten RPV wird die RPG-Revision durch zwei weitere Instrumente umgesetzt: zum einen durch die «Technischen Richtlinien Bauzonen», welche die Frage beantworten, wann Bauzonen in einem Kanton zu gross sind. Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK) und das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK haben diese Richtlinien verabschiedet. Zum anderen hat das Bundesamt für Raumentwicklung ARE seinen Leitfaden für die Richtplanung ergänzt.

In der Vernehmlassung zu der vom Bundesrat beschlossenen RPV-Revision stiess die generelle Stossrichtung im Grundsatz auf breite Zustimmung. Die vorgeschlagene Methode, die Zersiedlung zu stoppen und Bauzonen richtig zu dimensionieren, wurde jedoch einerseits als zu wenig wirksam und andererseits als zu streng eingeschätzt. Aspekte wie die Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die Regelungsdichte und der Zusatzaufwand durch administrative Verfahren fielen ebenfalls kontrovers aus. In die Überarbeitung flossen

insbesondere auch Anregungen ein, die Vorschriften bezüglich Bauzonengrösse auf das Minimum zu reduzieren und regionalen Gegebenheiten (wie Gemeindefusionen, Räumen mit sehr starkem Bevölkerungsrückgang) vermehrt Rechnung zu tragen, die Berichterstattungspflicht der Kantone auf die vierjährige Raumb Beobachtung zu konzentrieren sowie kleineren Landwirtschaftsbetrieben die Pferdehaltung zu ermöglichen.

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

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

Der Kantonsrat hat bereits mit der Richtplananpassung vom 29. August 2013 ein langsames Wachstum der Bevölkerung des Kantons Zug angestrebt. Gleichzeitig schränkte der Richtplan die weitere Ausdehnung des Siedlungsgebiets ein. Dies geschah mit einer starken Verdichtung ausgewiesener Gebiete. Weiter verankerte der Richtplan die Schaffung von Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen. Als Gegenstück zu den Verdichtungsräumen nahm der Richtplan Grundsätze für ein konfliktfreies Nebeneinander von Landwirtschaft, Erholung und Naturschutz in der Lorzenebene auf. Die Richtwerte für die Bevölkerung wurden revidiert. Im Jahr 2020 geht der neue Beschluss von 124 000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Kanton Zug aus. Dies gegenüber von 127 000 Einwohnerinnen und Einwohnern gemäss dem bis 2013 rechtskräftigen kantonalen Richtplan. Im Jahr 2030 rechnet der Kanton Zug mit rund 135 000 Personen. Auf die Wiederaufnahme von Richtwerten für die Arbeitsplätze wurde verzichtet. 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 neu 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 die Zuger Gemeinden im Rahmen der nächsten Revision der Nutzungsplanung auf substantielle neue Einzonungen verzichten sollen, wobei bei ausgewiesenem Bedarf «Arrondierungen der Bauzonen» möglich blieben. Der Richtplan verzichte bewusst darauf, den Begriff Arrondierung genauer zu umschreiben, um nicht einen Anspruch zu begründen. Gemäss Erläuterungsbericht des Regierungsrats handle es sich bei den Arrondierungen um insgesamt sieben bis zehn Hektaren für die nächste Revision der Nutzungsplanungen, was rund 15 Jahren entsprechen dürfte. Bis zur Genehmigung des Richtplans gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG, d.h. auch nach der Genehmigung der vorliegenden Richtplananpassungen, unterliege der Kanton Zug weiterhin den Übergangsbestimmungen, die – abgesehen von wenigen, klar definierten Ausnahmen – Einzonungen nur bei gleichzeitiger flächengleicher Kompensation zulassen. Im Rahmen des Gesuchs um Genehmigung nach Art. 38a Abs. 2 RPG und der zugehörigen Unterlagen werde der Kanton aufgrund seiner Berechnung der kantonalen Bauzonenauslastung gemäss den Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) diese Richtplaninhalte noch einmal überprüfen und nötigenfalls anpassen müssen. 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. Die Grundzüge der räumlichen Entwicklung werden auf der vergangenen Entwicklung fussen und Annahmen für die künftige Entwicklung treffen. Trotz gewissen Unsicherheiten geht die Politik bei den langfristigen Zielen von gewissen Fixpunkten (Bevölkerungsprognose, Beschäftigungsprognose, Siedlungsflächen, Mobilität, Energieverbrauch) aus. Eine periodische Überprüfung der Annahmen an der effektiven Entwicklung kann bisweilen zu einer Justierung der strategischen Ziele führen. Im Gegensatz zum kantonalen Richtplan, der bereits konkrete Entwicklungsabsichten festsetzt, öffnen die Grundzüge der räumlichen Entwicklung den Horizont, schaffen Platz für unkonventionelle Ideen und Visionen, werfen grundsätzliche Fragen zur räumlichen Entwicklung auf.

### 3.3 Anpassungen des kantonalen Planungs- und Baurechts

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

Mit der Revision des RPG verschärfte der Gesetzgeber die Mehrwertabgabe und führte zuhanden der Kantone eine Mindestregelung ein. Die eidgenössischen Räte einigten sich auf einen Mindestabgabesatz von 20 Prozent. Bedenkt man, dass Rückzonungen bei Vorliegen einer materiellen Enteignung zu 100 Prozent zu entschädigen sind, erweist sich dieser Abgabesatz als eher tief. Den Kantonen ist es unbenommen, einen höheren Abgabesatz festzulegen. Namentlich im Kanton Basel-Stadt beträgt die Abgabe 50 Prozent des Bodenmehrerts. Die Erhebung einer Abgabe gemäss bundesrechtlicher Minimalvorschrift erfolgt jedoch lediglich in jenen Fällen, bei denen Land neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. Dieses Land musste sich bis zu diesem Zeitpunkt ausserhalb der Bauzone befunden haben. Die Abgabe wird dann fällig, sobald das Grundstück überbaut oder veräussert – und damit der Mehrwert realisiert – wird. Neben den Mindestvorgaben für eine Mehrwertabgabe wird in Art. 5 Abs. 1<sup>quinquies</sup> RPG auch bestimmt, welche Ausnahmen die Kantone von diesen Vorgaben vorsehen dürfen:

- Grundstücke im Eigentum der Kantone und Gemeinden unterstehen grundsätzlich auch der Mehrwertabgabe. Gemäss lit. a ermöglicht der Bund den Kantonen, solche Grundstücke jedoch von der Mehrwertabgabe zu befreien;
- Von der Erhebung der Mehrwertabgabe sollen die Kantone absehen können, wenn es um kleinere Einzonungen mit einem nicht ins Gewicht fallenden 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 Baudirektor bereits im Mai 2013 eine Arbeitsgruppe unter seiner Leitung mit der Analyse des Gesetzgebungsauftrags und der Ausarbeitung der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben ins kantonale Recht. Die Arbeitsgruppe bestand aus Dr. Nicole Nussberger, Departementssekretärin des Baudepartements der Stadt Zug, Siegfried Aeschi, Präsident der Grundstücksgewinnsteuer-Kommission Baar, Allenwinden, Lukas Bühlmann, Direktor der Geschäftsstelle VLP, Bern, Rechtsanwalt Hans Hagmann, Neese Hagmann Stalder, Zug, Philipp Moos, Leiter der Abteilung Natürliche Personen bei der kantonale Steuerverwaltung, Zug, Josef Ribary, Gemeindepräsident, Unterägeri Rechtsanwalt Heini Schmid, Kantonsrat, Baar, Rechtsanwalt Rolf Schweiger, alt Ständerat, Zug, Martin Spillmann, Präsident der Schätzungskommission des Kantons Zug, Zug, und Rechtsanwalt Raffael J. Weidmann, Zug. Die Baudirektion war in der Arbeitsgruppe vertreten durch Paul Baumgartner, stv. Generalsekretär, Kantonsplaner René Hutter, Leiter des Amtes für Raumplanung, sowie Generalsekretär Dr. Arnold Brunner. Diese Arbeitsgruppe hat in mehreren Sitzungen zum Teil in Subarbeitsgruppen die Thematik analysiert und diskutiert. Diese Arbeit mündete schliesslich in einen ersten Gesetzesentwurf.

Die Arbeitsgruppe setzte sich als erstes zum Ziel, die Mehrwertabschöpfung staatsquotenneutral umzusetzen. Es zeigte sich jedoch bald einmal, dass die bundesrechtlichen Vorgaben des Raumplanungs- sowie des Steuerharmonisierungsgesetzes diesem Vorhaben entgegenstanden. Als nächstes versuchte die Arbeitsgruppe, die Abgabe resultierend aus Mehrwertabgabe und Grundstücksgewinnsteuer auf einen Satz von maximal 35 Prozent zu begrenzen. Diese Zielsetzung löste in der Arbeitsgruppe eine Diskussion über das Zusammenspiel von Mehrwertabgabe, Grundstücksgewinn-, Gewinn- und Einkommenssteuer aus. Schon bald musste die Arbeitsgruppe feststellen, dass der Bund bei der Festlegung des Mindestmehrwertabgabesatzes die Gesamtsteuerbelastung kaum beachtet hat. Der Sonderfall des Landwirts, der neu eingezontes Land verkauft, wird im Kanton Zug wohl der Regelfall sein. Dort fällt jedoch keine Grundstücksgewinnsteuer an, da 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 einen Landwirt, bei welchem das neu eingezonte Grundstück zum Geschäftsvermögen zählt, muss bei einem Verkauf der Parzelle mit einem Abgabesatz von zirka 44 Prozent gerechnet werden. Überbaut sie dieses Land selbst und verkauft es erst anschliessend, liegt der Abgabesatz bei rund 57 Prozent.
- Handelt es sich bei der Grundeigentümerschaft um eine juristische Person, fallen bei einem Verkauf des neu eingezonten Baulands Abgaben in der Höhe rund 29 Prozent und bei einem Verkauf nach der Überbauung von rund 45 Prozent an.

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

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

### **4.1 Kantonaler Richtplan**

#### *§ 8 Abs. 3 (neu)*

##### *Kantonaler Richtplan*

Mit der Revision des RPG sind auch die Vorgaben für den kantonalen Richtplan verschärft worden (Art. 8 f. RPG). Danach muss nun jeder kantonale Richtplan mindestens aufzeigen, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Des Weiteren bedürfen Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im kantonalen Richtplan. Der Richtplan des Kantons Zug orientiert sich bereits an diesen Vorgaben. Trotzdem soll das kantonale Recht dahingehend präzisiert und ergänzt werden, indem im Richtplan die Standorte von raumrelevanten Vorhaben darzustellen sind.

### **4.2 Gebietsverdichtung**

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. Sollte die Baulandhortung dereinst zum Problem werden, kann immer noch eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche der öffentlichen Hand namentlich ein gesetzliches Kaufrecht selbst für Bauland einräumt, welches schon vor Jahren eingezont, jedoch noch nicht überbaut wurde.

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

Bleibt die einvernehmliche Lösungssuche erfolglos, soll nach Vorliegen der Zustimmung eines qualifizierten Mehrs namentlich der Stockwerkeigentümerschaften, welche gleichzeitig auch über ein qualifiziertes Mehr der konsumierten Ausnützung verfügen, eine zwangsweise Durchsetzung ermöglicht werden. Diese Lösung kann namentlich bei Stockwerkeigentümerschaften



in der Einräumung einer «Landumlegung» in der dritten Dimension oder im Vorliegen eines enteignungsrechtlichen Tatbestands liegen. Ohne dieses Druckmittel wird eine einvernehmliche Lösungssuche kaum erfolgreich sein.

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

*§ 7 Abs. 2 lit. f (geändert)*

*Zuständigkeiten – Gemeinden*

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

*§ 48 Abs. 2a (neu)*

*Begriff und Zweck*

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

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

*Einleitung und Durchführung des Verfahrens*

Dieser Paragraph nimmt sich der Einleitung und Durchführung des Landumlegungs- sowie Gebietsverdichtungsverfahrens an. Das Verfahren kann wie bis anhin durch die zuständige Behörde eingeleitet werden. Es kann aber auch durch Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in Gang gesetzt werden. Diese Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer müssen ein spezielles Quorum erreichen. Ihnen muss mehr als die Hälfte der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Landfläche gehören, wobei bei Grundstücken im Stockwerkeigentum jeweils die Zustimmung der Mehrheit der Stockwerkeigentümerschaft genügt, die zugleich zu mehr als zur Hälfte anteilsberechtigt ist. Die beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bzw. die zuständige Behörde führen die Landumlegung oder die Gebietsverdichtung selbst durch oder können damit eine Ausführungskommission betrauen.

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

*Landzuteilung, Geldausgleich und Entschädigung*

Grundsätzlich sollen die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer des erfassten Gebiets – sofern es die Umstände erlauben – Anspruch auf Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse, auf Zuteilung eines neuen selbstständigen Grundstücks oder auf Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum haben. Dabei muss jeweils auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen, von altem und neuem Besitzstand Bedacht genommen werden. Geringfügige Mehr- und

Minderzuteilungen sowie besondere Vor- und Nachteile im Rahmen der Landumlegung, Gebietsverdichtung und Grenzbereinigung sind unter den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durch Geld auszugleichen.

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

#### *Verfahren und Entscheide*

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

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

### **4.3 Massnahmen zur Baulandverfügbarkeit**

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

#### **4.3.1 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 übrigen Bauzonen – womit dieses Bauland erstmals für private Zwecke genutzt werden kann – oder Umzonungen bzw. Bebauungsplänen mit Ausnützungserhöhungen entstehen. Wird ein Grundstück also lediglich einer Abbau- und Rekultivierungszone oder einer Zone für Abfallanlagen zugewiesen, entstehen keine Planungsvorteile. Daran hat sich auch der Regierungsrat orientiert, weil der Grundeigentümerschaft keine langfristigen Planungsvorteile entstehen und weil diese Flächen lediglich vorübergehend einer Nutzung zugeführt werden und später wieder der ursprünglichen Zonierung, meist der Landwirtschaftszone zufallen. Vorliegend fehlt es an der Dauerhaftigkeit der Zuweisung des Bodens zu den Bauzonen oder zu einer Zone des öffentlichen Interesses. Desgleichen sollen Umzonungen mit AZ-Erhöhung sowie der Erlass von Bebauungsplänen, welche ebenfalls Ausnützungserhöhungen zur Folge haben, auch mit einer Abgabe belastet werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Bauvorschriften und öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, namentlich die Einräumung von öffentlich-rechtlichen Fuss- und Fahrwegrechten, sowie die Realisierung eines Mindestan-

teils an preisgünstigem Wohnraum den Mehrwert des Baulands mindern und dass dadurch auch die Mehrwertabgabe entsprechend geschmälert wird. Insofern geht der Kanton Zug über die bundesrechtlichen Minimalvorhaben hinaus. Eine Ungleichbehandlung von Mehrwerten, welche durch neue und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von Zonen des öffentlichen Interesses zu übrigen Bauzonen entstehen im Verhältnis zu Mehrwerten, welche durch Umzonungen bzw. Bebauungsplänen mit Ausnützungserhöhungen entstehen, macht wenig Sinn. Auch aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit ist daher die Mehrwertabgabe selbst auf Mehrwerte zu erheben, welche auf Ausnützungserhöhungen fussen. Es hat sich bisweilen auch gezeigt, dass bereits heute Gemeinden den Mehrwert von Aufzonungen und Bebauungsplänen mit Ausnützungserhöhungen einforderten (Abtretung von Grundstücken innerhalb des Bebauungsplanperimeters an die Gemeinde für irgendwelche Zwecke, Leistung eines finanziellen Beitrags an die gemeindliche Kulturkommission, Bau einer Brücke ausserhalb des Perimeters eines Bebauungsplans etc.). Diese gemeindlichen Begehren gingen bisher über die berechtigten und gemäss § 32 PBG geforderten Vorzüge und öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen hinaus. Dies wird inskünftig nicht mehr möglich sein bzw. nur noch in jenem Umfang, welcher die Höhe der Abgabe des Bodenmehrerts von 20 % nicht übersteigt. Damit steigt nicht zuletzt die Rechtssicherheit für die Investoren. Mit der abschliessenden kantonalen Regelung der Mehrwertabgabe wird es für weitergehende gemeindliche Forderungen gegenüber den Investoren keinen Raum mehr geben. Desgleichen werden die Gemeinden auch bei Deponien und beim Kiesabbau keine Kubikmeterabgaben mehr einverlangen dürfen. Dafür fehlt die gesetzliche Grundlage.

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 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.

#### *§ 52a1 (neu)*

##### *Veranlagung*

Der Bodenmehrert bemisst sich nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert unmittelbar vor und jenem nach der rechtskräftigen Zonenzuweisung, der Umzonung bzw. dem Erlass eines Bebauungsplans mit Ausnützungserhöhung. Die kantonale Schätzungskommission ist für 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 übrigen Bauzonen oder der Umzonungen bzw. der Bebauungspläne mit Ausnützungserhöhungen. 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, die Einleitung des Verfahrens mit. Für das Verfahren 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 der Mehrwertabgabe sollen zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden. Sie stehen je 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 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. Bei den Gemeinden werden Projekte im kommunalen öffentlichen Interesse Unterstützung erhalten.

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. Verzichtet die Grundeigentümerschaft auf eine Überbauung ihres Grundstücks und wirft sie es auf den Markt, wird die Mehrwertabgabe nach 30 Tagen seit Eintragung der Eigentumsübertragung im Grundbuch fällig. Die Mehrwertabgabe ist u.a. geschuldet nach Eintragung im Grundbuch bei Veräusserung des Grundstücks. Als Veräusserung gelten insbesondere der Eigentümerwechsel, die Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt sowie die Einräumung von Baurechten.

Den Gemeinwesen steht für die Sicherung der Mehrwertabgabe 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 dem Grundbuch anzumelden hat (Art. 836 Abs. 3 ZGB).

### § 52c (neu)

#### *Kürzung, Befreiung*

Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird (Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG). Soweit das Bundesrecht. Das kantonale Recht muss schliesslich nur noch die Frist zur Ersatzbeschaffung festlegen. Es rechtfertigt sich, diese Frist auf zwei Jahre nach Rechtskraft der Zuweisung von Land zur Bauzone festzulegen. Innerhalb dieses Zeitraums ist der Landwirt gehalten, eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung zu beschaffen. Gelingt ihm dies, ist der errechnete Planungsvorteil um die Beschaffungskosten der landwirtschaftlichen Ersatzbaute zu kürzen.

Keine Mehrwertabgabe ist geschuldet für Einzonungen, welche dem Verwaltungsvermögen eines Gemeinwesens zufallen. Eine Befreiung dieser Einzonungen von der Abgabepflicht rechtfertigt sich nicht zuletzt deshalb, weil es sich vorliegend um Land für öffentliche Nutzungen handelt. Demgegenüber unterstehen Einzonungen kommunaler und kantonaler Grundstücke der Abgabepflicht, sofern diese Flächen dem Finanzvermögen zugewiesen sind. Bei solchen Grundstücken sind die Gemeinwesen gleich zu behandeln wie Private.

Die Mehrwertabgabe wird ausserdem nicht geschuldet, wenn es sich um eine Arrondierung mit einer einzuzonenden Fläche von weniger als 100 m<sup>2</sup> handelt. Damit soll verhindert werden, dass für kleinste Arrondierungen von Bauland eine Mehrwertabgabe bezahlt werden muss. Die Freifläche, für die keine Mehrwertabgabe geschuldet sein und die als Bagatellschwelle gelten

soll, soll angesichts der Bodenpreise im Kanton Zug nicht als Frankenbetrag definiert, sondern als Maximalfläche im Umfang von höchstens 100 m<sup>2</sup> festgelegt werden.

#### § 52d (neu)

##### *Zweckbindung*

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

### **4.3.2 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 die Bauzone durch Feststellungsentscheid des Gemeinderats ohne Entschädigungsfolgen ausgezont werden. Die Eigentümerschaft wird sich dazu mittels Vertrag verpflichten müssen. Die Parteien verfügen dabei über eine bestimmte Vertragsgestaltungsfreiheit. Demgegenüber darf der Eigentümerschaft die unverschuldete Nichteinhaltung der Bauverpflichtung nicht vorgeworfen werden. Bemüht sich also eine Grundeigentümerschaft redlich um eine Überbauung ihres Baulands, scheitert sie aber jeweils nicht aus eigenem, sondern aus Fremdverschulden, namentlich aufgrund politischer Prozesse, zum Beispiel infolge einer Ablehnung eines Bebauungsplans durch die Gemeindeversammlung, darf ihr dies nicht zum Nachteil gereichen. Die Bauverpflichtung ist als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken. Dadurch entfaltet die im verwaltungsrechtlichen Vertrag statuierte Bauverpflichtung Publizität. Der Vertrag fällt nur dann dahin, wenn ein Gemeinwesen das Land kauft. Kauft eine Privatperson dieses Land, tritt sie in sämtliche Rechte und Pflichten ihrer Rechtsvorgängerin bzw. ihres Rechtsvorgängers ein. Das bedeutet, dass die vertraglich vereinbarte Frist weiterläuft.

#### § 52f (neu)

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

Diese Bestimmung entfaltet Wirkung für bisher eingezontes Bauland, welches 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: Es muss eine ausgewiesene Nachfrage für die bauliche Nutzung von Bauland vorliegen und der zuständige Gemeinderat hat der Grundeigentümerschaft eine Frist von mindestens fünf 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 unbenützt verstreichen lassen, führt der Gemeinderat für dieses Bauland, welches unverbaut verharrt und sofern sämtliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind, eine Interessenabwägung durch und kann ein gesetzliches Kaufrecht gestützt auf ein Gutachten der kantonalen Schätzungskommission zum Verkehrswert ausüben. Überwiegt das öffentliche Interesse die entgegenstehenden privaten Interessen, ist die Voraussetzung zur Ausübung des Kaufrechts erfüllt.

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

#### 4.4 Enteignung

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

§ 55 Abs. 1 lit. d (neu) / Heimschlag

Bisher konnten Kanton und Gemeinden das Enteignungsrecht nur für öffentliche Zwecke geltend machen. Diese Beschränkung soll nun insofern gelockert werden, als dass dem Kanton und den Gemeinden das Enteignungsrecht auch dann zustehen soll, wenn es um im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, namentlich um die Verdichtung geht. Das Enteignungsrecht kann namentlich im Fall einer Weigerung der Grundeigentümerschaft im Gebietsverdichtungsverfahren geltend gemacht werden, um für die notwendigen Mitwirkungshandlungen bei einer Neuüberbauung Hand zu bieten, sofern ein rechtskräftiger Bebauungsplan mit einer Bauverpflichtung vorliegt.

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

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

Das in § 53 Abs. 2 lit. e PBG erwähnte Enteignungsrecht bezieht sich auf die im Gebietsverdichtungsverfahren neu zugewiesenen Eigentumsrechte. Es soll enteignet werden, wer sich an der Neuüberbauung nicht beteiligen will oder mangels finanzieller Mittel nicht beteiligen kann. Ein solches Enteignungsrecht setzt in jedem Fall eine Bauverpflichtung im Sinne von § 52 Abs. 1 PBG voraus. Wurde im Gebietsverdichtungsverfahren keine Bauverpflichtung angeordnet, besteht keine Möglichkeit, ein Enteignungsverfahren durchzuführen. Im Rahmen der Festlegung einer solchen Bauverpflichtung sind die Einzelheiten der Ausübung zu verankern. Dies ist zwingend, weil die betroffene Grundeigentümerschaft in Kenntnis aller Umstände einer Neuzu-

teilung zustimmen soll und dazu gehören die Bauverpflichtung und die Konsequenzen der Nichteinhaltung dieser Baupflicht.

Der Heimschlag von dinglichen Rechten gegenüber dem Verursacher eines Eingriffs in das Eigentum ist u.a. möglich, wenn die betroffene Grundeigentümerschaft das ihr im Gebietsverordnungsverfahren zugewiesene neue Grundstück, Miteigentum bzw. Stockwerkeigentum oder den entsprechenden Anteil am Gesamteigentum nicht antreten will.

#### **4.5 Rechtsschutz**

*§ 67 Abs. 2 lit. e (geändert)*

*Rechtsschutz*

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

#### **4.6 Umsetzung Zweitwohnungsgesetz**

*§ 5 Abs. 1 (geändert)*

*Zuständigkeiten – Baudirektion*

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

#### **4.7 Fremdänderung**

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

*Steuerobjekt – Aufwendungen*

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

### **5. VERNEHMLASSUNG**

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

...

## 6. FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN UND ANPASSUNGEN VON LEISTUNGSAUFTÄGTRÄGERN

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

Bei Neueinzonungen in den nächsten 15 Jahren im ganzen Kanton Zug im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevisionen von rund 5 bis 10 ha Land wird sich eine Mehrwertabgabe von insgesamt rund 30 Millionen Franken ergeben (7,5 ha x 10 000 x 2000.–/m<sup>2</sup> x 0,2). 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 12 Millionen Franken, auf die Gemeinden des Kantons Zug insgesamt rund 18 Millionen Franken entfallen. Hinzu kommt die Mehrwertabschöpfung aufgrund von Umzonungen und Bebauungsplänen mit Aufzonungen. Die Erträge aus diesen Auszonungen lassen sich jedoch nicht exakt quantifizieren. Dieser Ertrag aus der Mehrwertabgabe muss zwingend Verwendung für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG finden, namentlich als Entschädigung für Auszonungen, oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG. Auszonungen wird es im Kanton Zug wohl kaum geben. Demgegenüber sollen die Einnahmen verschiedene Massnahmen fördern, namentlich für Renaturierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Schutz- und Erholungsgebieten, aber auch zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus. Die Höhe der Gesamtbeträge verdeutlicht jedoch, dass sowohl der Kanton als auch die einzelnen Gemeinden mit diesen Einnahmen nur punktuell eingreifen und Unterstützung leisten können.

### 6.2 Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf Leistungsaufträge.

## 7. ZEITPLAN

Der Zeitplan lautet wie folgt:

Mai 2016	1. Lesung im Regierungsrat mit Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens
Juni bis Ende	
September 2016	Externes Vernehmlassungsverfahren
Oktober 2016/Februar 2017	Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse und 2. Lesung im Regierungsrat
April 2017	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Bis Oktober 2017	Kommissionssitzungen, Kommissionsbericht
November 2017	Kantonsrat, 1. Lesung
Januar 2018	Kantonsrat, 2. Lesung
Anfang Februar 2018	Publikation im Amtsblatt
Anfang April 2018	Ablauf der Referendumsfrist
1. Januar 2019	Inkrafttreten, falls die Referendumsfrist unbenutzt abläuft
September 2018	Volksabstimmung, falls Referendum zustande kommt



## **8. ANTRAG**

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

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Synopse

300/

Laufnummer: 51637 AB/las