



Interpellation der SP-Fraktion
betreffend Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)
(Vorlage Nr. 2976.1 - 16075)

Antwort des Regierungsrats
vom 17. Dezember 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 27. Mai 2019 die Interpellation betreffend Revision des Planungs- und Baugesetzes PBG (Vorlage Nr. 2976.1 - 16075) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 27. Juni 2019 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

A. Ausgangslage

Gegenstand der Prüfung durch das Bundesamt für Raumentwicklung ARE vom 28. März 2019 bildete die Frage, ob der Kanton Zug mit der Ausgleichsregelung, wie sie nach geltendem Recht vorliegt, den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) soweit umgesetzt habe, dass er per 1. Mai 2019 nicht unter die Sanktion nach Art. 38a Abs. 5 RPG falle. Gleichzeitig prüfte das ARE, ob dies mit der vom Kantonsrat am 8. November 2018 beschlossenen Gesetzesrevision, über die am 19. Mai 2019 abgestimmt wurde, der Fall wäre.

Gestützt auf den Prüfungsbericht des ARE hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 10. April 2019 einen Anhang zur Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) beschlossen, dessen Ziffer 5, zusammen mit dem Ingress, wie folgt lautet:

«In folgenden Kantonen ist die Ausscheidung neuer Bauzonen gestützt auf Artikel 38a Absatz 5 RPG und Artikel 52a Absatz 5 dieser Verordnung unzulässig:

5. Kanton Zug, solange die Änderung vom 8. November 2018 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 des Kantons Zug (PBG; BGS 721.11) noch nicht in Kraft getreten ist.»

Gleichzeitig hat der Bundesrat dem Kanton Zug folgende Pflicht auferlegt:

«Das Planungs- und Baugesetz vom 26. November 1998 des Kantons Zug (PBG; BGS 721.11) ist so anzupassen, dass die Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung ab Rechtskraft der Einzonung zu laufen beginnt (§ 52c Absatz 1 des Abstimmungsentwurfs für die Revision des PBG, vom Kantonsrat beschlossen am 8. November 2018). Betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer sind von Beginn der Anwendung der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe an darauf hinzuweisen, dass dafür eine kürzere Frist zur Anwendung kommt. Der Kanton Zug informiert das ARE, sobald die Gesetzesänderung in Kraft getreten ist.»

Bekanntlich hat das Stimmvolk des Kantons Zug am 19. Mai 2019 die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes in der vom Kantonsrat am 8. November 2018 beschlossenen Version

mit 67 Prozent Ja- gegen 33 Prozent Nein-Stimmen angenommen. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 4. Juni 2019 das Inkrafttreten der Teilrevision des PBG auf 1. Juli 2019 festgesetzt.

Das ARE hat am 26. Juni 2019 beziehend auf die Mitteilung des Regierungsrats vom 6. Juni 2019 Folgendes bestätigt:

«Mit dem Inkrafttreten der Änderung vom 8. November 2018 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 des Kantons Zug (PBG; BGS 721.11) auf den 1. Juli 2019 wird die im Anhang zur Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) im Sinne einer auflösenden Bedingung formulierte Voraussetzung erfüllt, dass im Kanton Zug die Ausscheidung neuer Bauzonen lediglich solange unzulässig ist, als die genannte Gesetzesgrundlage noch nicht in Kraft getreten ist. Demzufolge fällt mit dem Inkrafttreten der Änderung vom 8. November 2018 des PBG des Kantons Zug per 1. Juli 2019 auch der für diesen Kanton derzeit gestützt auf Artikel 38a Absatz 5 RPG in Verbindung mit Artikel 52a Absatz 5 RPV geltende Einzonungsstopp dahin. Weil die genannte Bedingung im RPV-Verordnungstext ausdrücklich genannt ist, bedarf es für das Wegfallen des Einzonungsstopps per 1. Juli 2019 keiner Streichung des den Kanton Zug betreffenden Passus im Anhang der RPV. Diese Streichung wird erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, wenn die Verordnung aus einem anderweitigen Grund revidiert werden muss.»

Vorab ist festzustellen, dass es nicht Sinn und Zweck von Art. 38a Abs. 5 RPG ist, die abschliessende Rechtmässigkeitskontrolle des kantonalen Ausführungsrechts zu Art. 5 Abs. 1 bis 1^{sexies} RPG auf den Bundesrat zu übertragen. Diese Kontrolle bleibt einzig und allein der Justiz, insbesondere dem Bundesgericht, vorbehalten. Es ist deshalb nicht auszuschliessen, dass das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle zum Schluss kommt, eine kantonale Ausgleichsregelung erfülle – entgegen der Meinung des Bundes – die bundesrechtlichen Voraussetzungen. Vor diesem Hintergrund beantwortet nachfolgend der Regierungsrat die Fragen der Interpellantin.

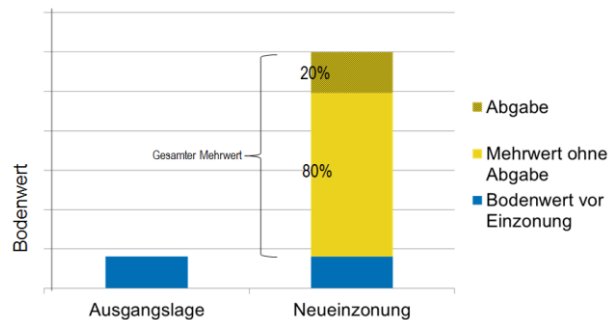
B. Beantwortung der Fragen

1. *Die Bemessung des Mehrwerts gemäss § 52a Absatz 3 wäre, wenn sie wörtlich erfolgen würde, falsch. Was wird der Regierungsrat tun, um eine korrekte Anwendung des Bundesrechts sicherzustellen?*

Weshalb die Interpellantin die Meinung vertritt, dass die Bemessung des Mehrwerts gemäss § 52a Abs. 3 PBG falsch sei, wenn sie wörtlich erfolgen würde, ist nicht nachvollziehbar. Gemäss § 52a Abs. 3 PBG bemisst sich der Bodenmehrwert nach der Differenz zwischen dem Verkehrswert unmittelbar vor und jenem unmittelbar nach der rechtskräftigen Zonenplanänderung. Diese Bestimmung ist eindeutig. Sie ist so zu verstehen, dass der Wert des eingezonten Landes mit dem Wert verglichen wird, den das Land hätte, wenn es nicht eingezont worden wäre. Das ARE vertritt offenbar die Meinung, dass der Marktwert neu eingezonten Baulandes bereits vor dem Einzonungsakt dem Baulandwert entsprechen solle, weshalb der Mehrwert praktisch stets gleich null sei, würde § 52a Abs. 3 PBG wörtlich angewandt. Diese Annahme des ARE ist bundesrechtswidrig und zielt wohl an der Realität vorbei. Der Marktwert von Landwirtschaftsland auch vor der Einzonung wird durch das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB; SR 211.412.11) eindeutig festgelegt. Der Bodenwert

würde als übersetzt gelten, wenn er die Preise für vergleichbare landwirtschaftliche Gewerbe oder Grundstücke in der betreffenden Gegend im Mittel der letzten fünf Jahre um mehr als 5 Prozent überstiege (Art. 66 BGG). Nur schon gestützt auf diese Bestimmung ist die Festlegung des Höchstwerts von Landwirtschaftsland vor der Einzonung eindeutig und klar. Aus diesem Grund ist auch eindeutig und klar, wie § 52a Abs. 3 PBG auszulegen ist.

Mehrwertberechnung bei einer Neueinzonung



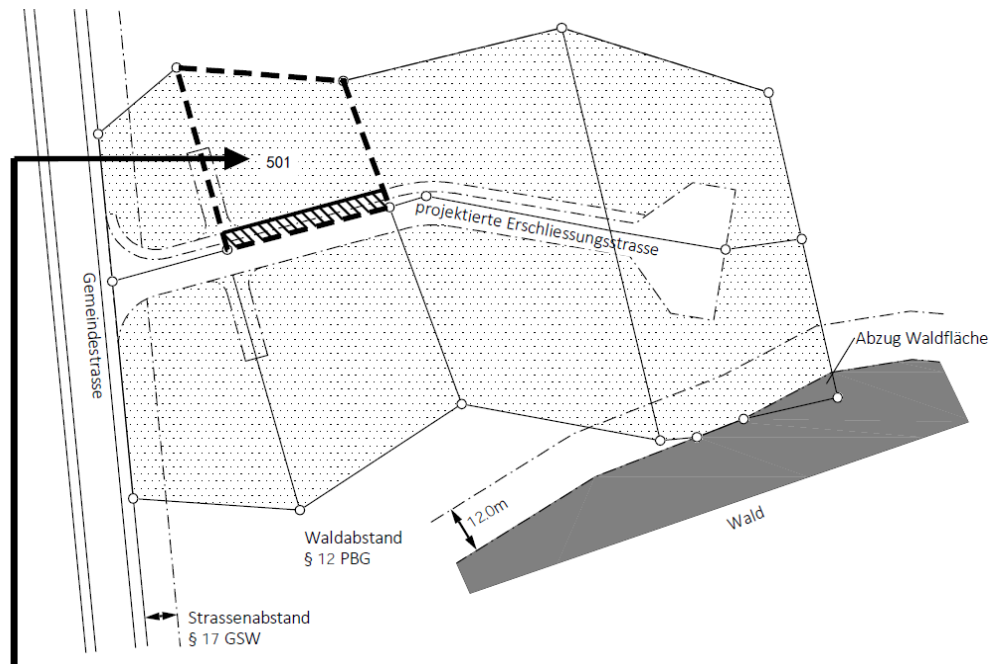
Beispiel einer Mehrwertabgabe einer fiktiven Neueinzonung

Ausgangslage Landwirtschaftszone	Neu Wohnzone 4-geschossig	Effektiver Mehrwert	20 Prozent des Mehrwerts ist abgabepflichtig
Fr. 16.-/m ²	Fr. 2000.-/m ²	Fr. 1984.-/m ²	Fr. 397.-/m ²

2. Gemäss ARE ist § 52b Absatz 3 nur zulässig, wenn er restriktiv ausgelegt wird. Was wird der Regierungsrat tun, um eine korrekte Anwendung des Bundesrechts sicherzustellen?

Gemäss § 52b Abs. 3 PBG wird bei teilweiser Überbauung oder partieller Veräusserung eines mit einer Mehrwertabgabe belasteten Grundstücks die Mehrwertabgabe nur anteilmässig fällig. Diese Bestimmung ist eindeutig bundesrechtskonform. Man muss sich aber bewusst sein, dass diese Bestimmung nur dann zur Anwendung gelangt, wenn die entsprechende Unterteilung eines Grundstücks geboten oder zumindest sinnvoll erscheint, um sowohl den abgetrennten Grundstücksteil als auch das Restland insgesamt immer noch einer haushälterischen Nutzung im Sinn des Zonenzwecks zuführen zu können. Für Flächen, die den Nutzenden des bereits überbauten Teils dienen sollen, muss die Mehrwertabgabe selbstverständlich sofort fällig werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn diese Flächen faktisch als Umgebungsgestaltung den Nutzerinnen und Nutzern des bereits überbauten Teils dienen oder wenn sie rechtlich beansprucht sind, d. h. wenn sie bei der Ausnützungsberechnung des bereits überbauten Teils zu berücksichtigen sind und deshalb zur anzurechnenden Landfläche gehören.

Beispiel:

 gesamte Fläche des GS 501


Teilfläche des GS 501, welche teilweise überbaut oder partiell veräussert werden soll. Die Mehrwertabgabe wird nur für diesen Grundstücksteil fällig.

3. Das ARE fordert, § 52c Absatz 1 anzupassen. Wann kann mit einer Vorlage der Regierung gerechnet werden?

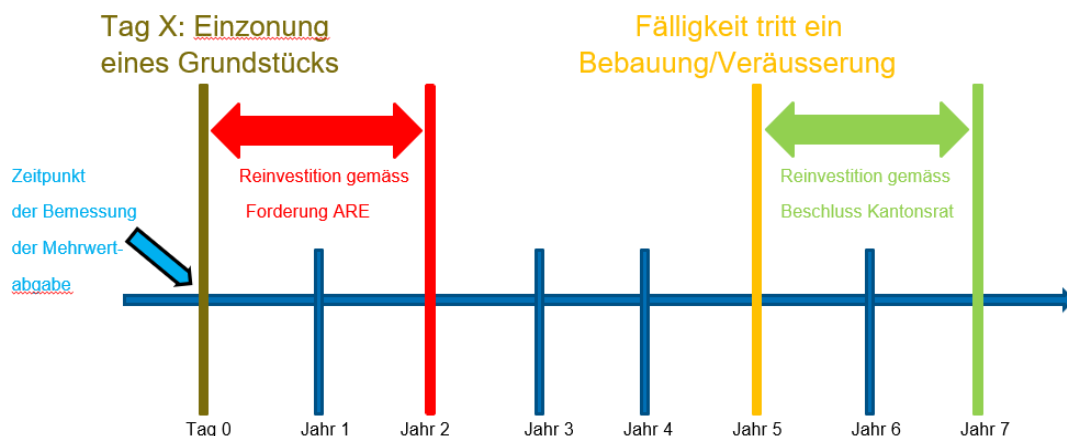
Gemäss Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG in Verbindung mit § 52c Abs. 1 PBG werden die Kosten für die Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung im Kanton Zug im Mehrwertabgabeverfahren berücksichtigt, wenn die Reinvestition innert zwei Jahren nach der Fälligkeit der Mehrwertabgabe erfolgt. Die Mehrwertabgabe wird innert Jahresfrist seit Rechtskraft der Einzonung von der Schätzungskommission verfügt (§ 52a1 Abs. 1 PBG). Zu diesem Zeitpunkt sind womöglich die Beschaffungskosten für eine Ersatzbaute noch nicht bekannt. Es wird deshalb eine Anpassung der formell rechtskräftigen Verfügung notwendig, sofern innert zwei Jahren nach der Fälligkeit der Mehrwertabgabe eine Ersatzbeschaffung bzw. eine Reinvestition in eine landwirtschaftliche Ersatzbaute erfolgt und die Kosten bekannt sind. Die vom Kantonsrat verabschiedete und vom Stimmvolk des Kantons Zug angenommene Bestimmung § 52c Abs. 1 PBG lautet denn auch wie folgt:

«¹Die Mehrwertabgabe wird um den Betrag gekürzt, der innerhalb von zwei Jahren ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe für Einzonungen zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.»

Das ARE vertritt demgegenüber in seinem Prüfbericht die Meinung, dass § 52c Abs. 1 PBG so anzupassen sei, dass die Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung ab Rechtskraft der Einzonung zu laufen beginne. Betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer seien von Beginn der Anwendung der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe an darauf hinzuweisen, dass dafür eine kürzere Frist zur Anwendung kommen müsse.

Der Unterschied zwischen der vom ARE geforderten und der vom Kanton Zug beschlossenen Lösung ist einzig und allein der Beginn des Fristenlaufs zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung. Das ARE verlangt, dass die zweijährige Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung ab Rechtskraft der Einzonung zu laufen beginnen müsse. Demgegenüber lässt der Zuger Gesetzgeber diese Frist erst ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe zu laufen beginnen.

Reinvestition in landwirtschaftliche Ersatzbaute Reduktion der Mehrwertabgabe



Der Regierungsrat ist der Meinung, dass sich nirgends eine Rechtsgrundlage finden lässt, welche die Ansicht des ARE stützen würde. Gerne verweist der Regierungsrat diesbezüglich auf die einschlägige Literatur (vgl. Aemisegger, Moor, Ruch und Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 68 zu Art. 5). Danach liegt es gemäss RPG an den Kantonen – und nicht am Bund –, angemessene Fristen sowie den Fristenlauf festzulegen und Ersatzbeschaffungen zuzulassen oder nicht.

Aus dem oben erwähnten Kommentar ergibt sich ausserdem, dass das ARE die von den Kantonen festzulegende Frist sowie den Beginn des Fristenlaufs zu eng auslegt. Weder stützt sich die Ansicht des ARE auf das RPG und dessen Materialien, noch kann es seine Auslegung anderweitig begründen. Vielmehr nimmt das ARE eine Interpretation eines Bundesgesetzes vor, was eigentlich nur Aufgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sein kann. Hätten die Kantone in ihrem Regelungsspielraum – wie vom ARE verlangt – eingeschränkt werden sollen, hätte der eidgenössische Gesetzgeber entsprechend legiferieren müssen. Indem das Bundesrecht die Kantone mit der Festlegung dieser Frist sowie des Fristenlaufs beauftragt hat, darf der kantonale Gesetzgeber diesen Regelungsspielraum für sein Territorium entsprechend seinen Bedürfnissen festlegen.

Wie unschwer aus der Teilrevision PBG samt Materialien entnommen werden kann, war es dem kantonalen Gesetzgeber ein Anliegen, dass die Mehrwertabgabe erst 30 Tage nach Bauabnahme durch die Baupolizeibehörde bei Überbauung des Grundstücks fällig wird für den Fall, dass die Grundeigentümerschaft das Land selbst überbaut. Das bedeutet jedoch, dass nur eine Überbauung des Grundstücks die Mehrwertabgabe fällig werden lässt. Verzichtet eine 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. Der Wille des Zuger Gesetzgebers war damit eindeutig. Grundeigentümerschaften sollen wegen der Mehrwertabgabe nicht dazu gezwungen werden, ihre Parzellen umgehend zu überbauen oder auf den Markt zu werfen, um überhaupt genügend liquid zu sein, die Mehrwertabgabe leisten zu können. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe soll erst dann eintreten, wenn effektiv Geld fliesst. Mit dem Vorschlag des ARE würde der Druck auf die neu eingezonten, noch unüberbauten Bauzonen stark erhöht, was für den Kanton Zug raumplanerisch falsch wäre und die Bemühungen des Kantonsrats mit seinem Richtplanbeschluss vom 29. August 2013 in Sachen Verlangsamung des Wachstums zunichtemachen würde. Nicht zuletzt deshalb hat der Kantonsrat festgelegt, dass die Mehrwertabgabe bei Einzonungen von Landwirtschaftsland um den Betrag gekürzt wird, der innerhalb von zwei Jahren ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe für Einzonungen zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

Damit steht fest, dass der Regierungsrat der Einladung des ARE keine Folge leisten und dem Kantonsrat in diesem marginalen Bereich keine Teilrevision von § 52c Abs. 1 PBG unterbreiten wird. Sollte jedoch dereinst eine Rechtsmittelinstanz feststellen, dass die Regelung in § 52c Abs. 1 PBG im Widerspruch zum Bundesrecht stehen sollte, ist der Regierungsrat gerne bereit, dem Kantonsrat umgehend eine entsprechende Gesetzesanpassung zu unterbreiten. Hinzu kommt, dass der Bund diese Anpassung ebenfalls als untergeordnet betrachtet hat, indem er mit Inkrafttreten der Änderung vom 8. November 2018 des PBG auf 1. Juli 2019 die im Anhang zur RPV im Sinn einer auflösenden Bedingung formulierte Voraussetzung als erfüllt betrachtete und dass damit der gestützt auf Art. 38a Abs. 5 RPG in Verbindung mit Art. 52a Abs. 5 RPV geltende Einzonungsstopp per 1. Juli 2019 wegfiel.

C. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 17. Dezember 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilagen:

1. Schreiben des ARE vom 10. April 2019 i.S. Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und 38a Abs. 4 und 5 RPG)
2. Prüfungsbericht des ARE vom 28. März 2019 i.S. Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG)
3. E-Mail des ARE vom 26. Juni 2019 i.S. Aufhebung Einzonungsstopp Kanton Zug per 1. Juli 2019