

# Argumentarium zur kantonalen SP-Initiative Mehrwertabgabe

## Inhaltsverzeichnis

1)	Vorgeschichte	2
2)	Situation heute	3
3)	Ziele der Initiative	5
4)	Kommentar zum Initiativtext	7
5)	Schätzung der Einnahmen	12
6)	Antworten zu Gegenargumenten	13
7)	Exkurs: Was sind preisgünstige Wohnungen?	17
8)	Übersicht über die laufenden gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen	18
9)	Übersicht: Einführung der Mehrwertabgabe in den Kantonen	19
10)	Angaben zu gemeinnützigen Wohnungen im Kanton Zug	20
11)	Zusammenfassung	21
	Anhang: Text der SP-Gesetzesinitiative	22

## Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Bevölkerung und Arbeitsplätze nach Zuger Gemeinden 2016-2040	3
Tabelle 2:	Durchschnittliche Mietpreise pro Monat im Kanton Zug 2019 (in Fr.)	4
Tabelle 3:	Praxisnahe Beispiele für die Mehrwertabgabe (Autor: Armin Oswald)	8
Tabelle 4:	Indikative Mehrwertabgabe in den Verdichtungsgebieten der Stadt Zug	13
Tabelle 5:	maximale Anlagekosten für Neubau-Wohnungen, September 2023 (CHF)	17
Tabelle 6:	maximale Mieten ohne Nebenkosten für Neubau-Wohnungen, Sept. 2023	17
Tabelle 7:	Übersicht über die laufenden gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen	18
Tabelle 8:	Mehrwertausgleich in den Kantonen (Stand 4.11.2020)	19
Tabelle 9:	Gemeinnützige Wohnungen Kanton Zug	20
Abbildung 1:	Mehrwert-Abgabe bei Auszonungen / Umzonungen	7

## Verzeichnis der Abkürzungen

AZ	Ausnutzungsziffer
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
BMZ	Baummassenziffer
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug
RPG	Raumplanungsgesetz des Bundes
VO	Verordnung
WFG	Wohnraumförderungsgesetz des Kantons Zug

## 1) Vorgeschichte

Im Jahr 2012 wurde das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) revidiert. Damit soll ein **massvoller Umgang mit dem knappen Boden sichergestellt** werden, unter anderem **dank Verdichtung des gegenwärtigen Siedlungsgebiets**. Dazu wurde **landesweit** eine obligatorische **Mehrwertabgabe für Neueinzonungen** von mindestens 20 % eingeführt. In einer Volksabstimmung wurde diese Revision 2013 gutgeheissen, im Kanton Zug gab es 70 % Ja-Stimmen.

Ein Mehrwertausgleich war bereits im RPG von 1979 vorgesehen. Weil nur wenige Kantone diese Vorgabe umsetzten, wurden die Kantone bei der Revision vom 15. Juni 2012 verpflichtet, eine Abgabe auf Planungsvorteile einzuführen. Auch der Kanton Zug hatte trotz verschiedener Vorstösse von SP und weiteren darauf verzichtet, eine solche Abgabe zu erheben. Hingegen mussten zum Teil beträchtliche Entschädigungen für Planungs Nachteile aus Steuermitteln bezahlt werden.

Bis Mai 2019 mussten die Kantone die Bundesvorgabe bezüglich Mehrwertabgabe in ihren Baugesetzen umgesetzt haben. Sonst wären Neueinzonungen verboten worden. Der Kanton Zug schaffte dies in extremis. Am 19. Mai 2019 hiessen die Stimmberechtigten die notwendige Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) gut. SP, ALG wie auch SVP hatten das Behördenreferendum dagegen ergriffen, scheiterten aber in der Abstimmung. Es gab 67,1 % Ja-Stimmen. SP und ALG bemängelten primär, die Bestimmungen über die Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen seien viel zu eigentümerfreundlich.

Nach der Volksabstimmung über das PBG vom 19. Mai 2019 beschloss die SP an ihrem ordentlichen Parteitag vom 28. Mai 2019, die Mängel des Gesetzes mittels einer kantonalen Volksinitiative zu beheben. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Armin Jans, Armin Oswald, Jean-Pierre Prodoliet und Eusebius Spescha, arbeitete einen Entwurf für einen Initiativtext samt Kommentar aus. Eine erste Fassung ging Ende Januar 2021 an die Parteileitung, eine zweite Mitte März 2021. Die Initiative «Verdichtung fair gestalten: Für Lebensqualität und bezahlbaren Wohnraum! (Mehrwert-Initiative)» wurde im Juni 2021 lanciert und mit 2006 gültigen Unterschriften am 3. März 2023 der Zuger Staatskanzlei eingereicht.

Seit der Lancierung der Initiative hat sich deren Umfeld wie folgt verändert:

- Das Bundesgericht hat in seinem Urteil vom 5.4.2022 Meikirch BE festgehalten, dass auch bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe geschuldet ist. Sie soll aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung in etwa gleich hoch sein wie bei Neueinzonungen (BGE 1C\_233/2021).
- Aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheids haben die eidgenössischen Räte das Raumplanungsgesetz in der Herbstsession 2023 in diesem Punkt revidiert. Neu sind die Kantone auf Antrag von Ständerat Würth (Mitte, SG) nur dazu verpflichtet, Abgaben von mindestens 20% auf Planmehrwerte bei Neueinzonungen zu erheben. Das Bundesgerichtsurteil in Sachen Meikirch wird somit **zukünftig wirkungslos**. Konsequenz: Nur wenn ein Kanton die Planmehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen rechtlich verankert, kann sie in seinen Gemeinden erhoben werden. Für den Kanton Zug gelten damit die Bestimmungen des kantonalen PBG.
- Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 2. Mai 2023 einen Rahmenkredit für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum von 40 Mio. Franken für die Jahre 2025-2035 beantragt (Vorlagen Nr. 3560.1-2, Laufnummern 17303-17304).
- Am 18. Juni wurde die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» in der Stadt Zug angenommen. Sie bezweckt, den Anteil der preisgünstigen Wohnungen mit verschiedenen Massnahmen bis zum Jahr 2040 von 14 % auf 20 % des Wohnungsbestands anzuheben.

All dies ist in das vorliegende Argumentarium eingeflossen.

## 2) Situation heute

### 2.1 Bevölkerung und Beschäftigte

Gemäss geltendem kantonalem Richtplan vom Mai 2020 (S. 8-9) sollen Bevölkerung und Anzahl Arbeitsplätze bis 2040 wie folgt zunehmen:

Tabelle 1: Bevölkerung und Arbeitsplätze nach Zuger Gemeinden 2016-2040

Gemeinde	Bevölkerung			Zuwachs (in %)	
	2016	2022	2040	2016-40	2019-2040
Zug	29'804	31'469	36'900	23,8	20,5
Oberägeri	5'994	6'415	6'800	13,4	8,9
Unterägeri	8'576	9'243	10'000	16,6	12,8
Menzingen	4'467	4'615	4'600	3,0	1,1
Baar	24'129	24'996	30'100	24,7	22,3
Cham	16'216	17'643	18'600	14,7	10,1
Hünenberg	8'827	8'948	10'500	18,9	19,5
Steinhausen	9'735	10'308	11'200	15,0	10,6
Risch	10'355	11'253	13'100	26,5	19,2
Walchwil	3'626	3'934	4'200	15,8	13,1
Neuheim	2'219	2'340	2'500	12,7	11,1
<b>Kanton Zug total</b>	<b>123'948</b>	<b>131'164</b>	<b>148'500</b>	<b>19,8</b>	<b>16,3</b>
Gemeinde	Beschäftigte (Arbeitsplätze)			Zuwachs (in %)	
	2014	2021	2040	2014-40	2018-2040
Zug	40'476	44'487	49'300	21,8	19,1
Oberägeri	1'664	1'737	1'700	2,2	-
Unterägeri	3'086	3'349	3'600	16,6	7,0
Menzingen	1'481	1'768	1'600	8,0	-
Baar	22'677	26'448	29'500	30,0	15,2
Cham	9'595	12'292	12'700	32,4	23,8
Hünenberg	6'505	6'862	7'550	16,1	6,5
Steinhausen	8'618	9'103	10'600	22,9	14,3
Risch	10'069	13'831	11'300	12,2	-
Walchwil	1'004	1'104	1'082	4,6	3,0
Neuheim	960	984	1'100	14,5	7,5
<b>Kanton Zug total</b>	<b>106'135</b>	<b>122'275</b>	<b>130'000</b>	<b>22,5</b>	<b>12,3</b>

Angaben für Bevölkerung 2022 und Beschäftigte 2021: Fachstelle für Statistik Kanton Zug

Der kantonale Richtplan dient als Vorgabe für die laufende Überarbeitung der gemeindlichen Ortsplanungen. **Aus den Richtplanwerten wird eines klar: die Bevölkerung und die Anzahl Arbeitsplätze im Kanton Zug sollen bis zum Jahr 2040 erheblich zunehmen.** Dies soll zum grössten Teil durch **Verdichtung** des Siedlungsgebiets erfolgen, wobei der Löwenanteil auf die Lorzenebene und den Ennetsee (Cham, Hünenberg, Risch) entfallen. Verdichtung bedeutet, dass in bestehenden Bauzonen mehr und höher gebaut werden darf. Wo bestehende Bauten nicht ergänzt werden können, werden sie abgerissen und müssen Neubauten Platz machen. In diesen Fällen verschwinden günstige Wohn-, Gewerbe- und Büroräume und werden durch neue, deutlich teurere ersetzt.

Bei der Bevölkerung hat Menzingen im Jahr 2022 den Richtplanwert von 2040 schon erreicht, dies als einzige Gemeinde. Bei den Beschäftigten sieht es dagegen anders aus: Die Richtplanwerte für das Jahr 2040 sind bereits in vier Gemeinden überschritten worden, so in Oberägeri, Menzingen und Risch schon 2018, in Walchwil im Jahr 2021.

## 2.2 Ursachen der Wohnungsknappheit

Im Jahr 2021 stand eine Bevölkerung von 129'787 Personen 122'275 Beschäftigten gegenüber. Bei einer Erwerbsquote von 80,4 % der 15-64-jährigen Zuger Bevölkerung (CH-Mittelwert 80 %) waren 2021 rund 70'000 Zuger erwerbstätig. Das bedeutet, dass es 2021 im Kanton Zug rund 52'000 Beschäftigte mehr als im Kanton Zug wohnende Erwerbstätige gab. Dies erzeugt einen **riesigen Nachfragedruck nach Wohnraum** im Kanton Zug, dazu auch einen enormen täglichen Pendlerverkehr. Quelle Erwerbsquote: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbsbevoelkerung/erwerbbspersonen-kanton.html> (Abruf 6.9.2023)

Der Kanton Zug wächst als wirtschaftlicher Hotspot, national verglichen, überdurchschnittlich rasch. Die Wohnungsnachfrage steigt damit laufend. Dazu kommt, dass die gestiegenen Einkommen dazu führen, dass die Ansprüche an Grösse und Ausstattung der Wohnungen laufend zunehmen. Wurden 1980 noch 37 m<sup>2</sup> Wohnraum pro Person beansprucht, so sind es 2021 bereits 47 m<sup>2</sup>. Parallel dazu stiegen die Baukosten und die Baulandpreise. Gebaut wurde primär für eine finanziell gutgestellte Klientel, untere und mittlere Einkommensschichten blieben auf persönliche Beziehungen und Wohnbaugenossenschaften angewiesen.

Die Folge davon ist, dass im Jahr 2021 die Mieten für 3-4 Zimmer-Wohnungen im Kanton Zug mit durchschnittlich 1'868 Franken pro Monat (ohne Nebenkosten) **den höchsten Wert** aller CH-Kantone erreichten. Quelle: [https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17212\\_11973\\_175\\_169/26722.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/de/17212_11973_175_169/26722.html) (Abruf 5.9.2023). Aufgegliedert nach Wohnungsgrösse zeigt sich für das Jahr 2019 folgendes Bild:

Tabelle 2: Durchschnittliche Mietpreise pro Monat im Kanton Zug 2019 (in Fr.)

(Mieten ohne Nebenkosten; Quelle: Bundesamt für Statistik, Dok. je-d-09.03.03.01)

Anzahl Zimmer →	1	2	3	4	5	alle Wg.
Miete Kanton Zug	895	1'389	1'727	2'038	2'466	1'818
	(847)	(1'353)	(1'696)	(2'009)	(2'391)	(1'797)
Miete CH	794	1'101	1'317	1'574	1'910	1'362
	(791)	(1'023)	(1'313)	(1'569)	(1'897)	(1359)

Angaben in Klammern: Miete, die von 2,5% aller Wohnungen unterschritten wird

Lesebeispiel: 97,5% aller 3-Zimmer-Wohnungen haben eine Miete von mindestens 1'696 Fr., 2,5 % aller Wohnungen haben eine Miete unter 1'696 Franken, der Durchschnitt aller Mieten beträgt 1'727 Fr.

Die **von den Behörden gewollte Verdichtung des Siedlungsgebiets** hat zur **Folge, dass preisgünstige Wohnungen abgerissen** werden und **viel teureren Neubauten weichen müssen. Jene Personen**, die im Kanton Zug wohnen und aufgrund ihres Einkommens **auf günstige Wohnungen angewiesen sind**, werden **gezwungen, anderswo** (im Freiamt, im Säuliamt oder im Kanon Luzern) **zu wohnen**. Auch dem Zuger Stadtrat ist diese Verdrängung bewusst:

«Die privilegierte Lage der Stadt Zug führt zu einem Angebotsengpass, welcher zu einem Anstieg der Immobilienpreise führt. Dies wieder hat einen Verdrängungseffekt und eine langsame Segregation der Bevölkerung zur Folge. Viele Leute können sich das Leben in der Stadt und der Region nicht mehr leisten und ziehen in die nahen und entfernteren Gemeinden im Umkreis von Zug.»

Quelle: Antwort des Zuger Stadtrats auf die Interpellation der SP-GGR-Fraktion »Welches Wachstum wollen wir in der Stadt Zug« vom 2. März 2021, Grosser Gemeinderat, Vorlage 2642, S. 13.

Die im kantonalen Richtplan für das Jahr 2040 aufgezeigte Entwicklung (siehe Tabelle 1, Seite 3) führt nur zu einer minimalen Veränderung des Verhältnisses der Beschäftigten zur Bevölkerung. Die Chance wurde verpasst, das Missverhältnis mit einer klaren Bevorzugung von Wohnflächen gegenüber Arbeitsplätzen anzugehen und so auch dem Pendlerverkehr zu begegnen.

### 3) Ziele der Initiative

Die Initiative bezweckt dreierlei:

- 1) **Mehr Fairness.** Landeigentümer, deren Grundstücke durch Auszonungen an Wert verlieren, werden wie bisher entschädigt. **Landeigentümer**, die aufgrund einer Auf- oder Umzonung von einer **Wertsteigerung ihres Bodens profitieren**, sollen im Gegenzug NEU eine angemessene und verursachergerechte **Gegenleistung** erbringen.
- 2) Mehr **bezahlbarer Wohnraum**. Bei der Verdichtung geht preisgünstiger Wohnraum verloren. Ein grosser Teil der **Einnahmen aus der Mehrwertabgabe** soll deshalb für **neue preisgünstige Wohnungen reserviert** werden.
- 3) Ein weiterer Teil der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe soll für die **Verbesserung der Lebensqualität** in den Wohnquartieren **eingesetzt** werden.

zu Ziel 1

Der geltende kantonale Richtplan sieht bis ins Jahr 2040 eine starke Zunahme der Bevölkerung und der Beschäftigten vor (Details siehe Tabelle 1, S. 3). Dies soll zum grossen Teil mittels Verdichtung des bestehenden Baugebiets geschehen. Die in allen Zuger Gemeinden bevorstehende Revision von Zonenplan und Bauordnung sehen deshalb teilweise massive Um- und Aufzonungen vor. Dies führt zu einer **Wertsteigerung** der betreffenden Grundstücke, welche schon für einzelne Parzellen in die Millionen gehen kann. In vielen Fällen führt allerdings die geltende, sehr komplizierte Regelung des Planungs- und Baugesetzes zu hohen Freigrenzen. Deshalb müssten viele **Grundeigentümer** für diesen Mehrwert durch Planungsvorteile **keine** oder nur eine **minimale Gegenleistung** erbringen. Umgekehrt haben aber **alle** Landeigentümer, deren Grundstück zurück- oder ausgezont wird, **Anspruch auf volle Entschädigung** für den entstandenen Wertverlust. **Ist es fair**, dass **Wertverluste immer voll ausgeglichen** werden, **Wertzuwächse** dagegen in vielen Fällen **abgabefrei** sind?

zu den Zielen 2 und 3

**Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe** dienen gemäss den gesetzlichen Vorgaben zunächst dazu, Entschädigungen an Grundeigentümer zu finanzieren, falls deren Grundstück weniger stark ausgenutzt (= Rückzonung) oder gar nicht mehr überbaut werden darf (= Auszonung). Die Entschädigung entspricht grundsätzlich der gesamten Wertverminderung des Grundstücks. Darüber hinaus verfügbare Mittel **sollen mindestens zur Hälfte für das preisgünstige Wohnen eingesetzt werden**. Denn die hohen Wohnungsmieten und der knappe Wohnraum sind das mit Abstand drängendste Problem im Kanton Zug. Durch die Verdichtung wird dies verschärft, denn sie führt dazu, dass bestehende Bauten mit preisgünstigen Wohnungen abgerissen werden. Grössere und höhere Bauten Wohnungen schaffen zwar mehr Wohnfläche aus, erhöhen aber auch die Preise. Dies betrifft nicht nur Personen mit kleinen Einkommen, sondern zunehmend auch mittlere Einkommensschichten. Die **Auszugung** ist seit Jahrzehnten ein Faktum.

Die **restlichen Einnahmen** sind für raumplanerische Massnahmen einzusetzen. Dazu zählen gemäss Art. 3 und 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung und gemäss den Ausführungen in der Abstimmungsbroschüre zur Revision des PBG vom 19. Mai 2019 (S. 7, 13 und 15): eine **attraktivere Quartiergestaltung** (Freiräume, Grünflächen, Spielplätze, usw.), die **Einrichtung von familienergänzenden Betreuungsangeboten** (Kitas, Kinderhorte usw.), **Renaturierungsmassnahmen aller Art**, die **Aufwertung von Naherholungsgebieten** oder die **Erleichterung von Zugang und Begehung von See- und Flussufern**. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend.

Der Landeigentümer kann die Mehrwertabgabe ganz oder teilweise als **Sachleistung** erbringen. So können beispielsweise preisgünstige Wohnungen oder Räume für Kinderbetreuungsangebote direkt in Neubauprojekte integriert und realisiert werden.

Zu beachten ist, dass der **Gemeinde** durch die **neuen Einwohner/innen und Arbeitsplätze neue Kosten anfallen für Schulhäuser und Kindergärten, ausserfamiliäre Betreuung, Freiräume, Strassen und öffentlichen Verkehr, Infrastrukturen usw.** Dafür muss allein die Allgemeinheit (d.h. die Steuerzahlenden) aufkommen. Eine **Abgabe der Landeigentümer, die von einer Wertsteigerung ihres Grundstücks profitieren**, ist deshalb nicht nur fair, sondern auch **verursachergerecht**. Aus diesem Grunde soll die Mehrwertabgabe stark vereinfacht und so ausgestaltet werden, dass alle Planmehrwerte über 0,5 Mio. Franken abgabepflichtig werden. Gleichzeitig soll der Abgabesatz von heute 20% auf 30% erhöht werden. Dagegen sollen Bagatellfälle und Kleinparzellen bei Wertsteigerungen unter 0,5 Mio. Franken abgabefrei sein.

**Alle Gemeinden sollen die Abgabe obligatorisch** erheben. Eine Änderung der gemeindlichen Bauordnung ist dafür nicht mehr, wie heute vorgeschrieben, erforderlich. Denn bis heute (Stand November 2023) haben nur Risch, Hünenberg und Cham die Abgabe gemäss PBG rechtskräftig eingeführt. Eine kantonal einheitliche Regelung ist indes zur Sicherstellung einer rechtsgleichen Behandlung aller Landeigentümer zwingend.

Gleichzeitig sollen weitere Mängel der geltenden Regelung behoben werden, so bei der Definition des Mehrwerts, bei der Verhinderung von Umgehungen durch Parzellierung der abgabepflichtigen Grundstücke und durch die Sicherung der Abgabe im Grundbuch. Die entsprechenden Bestimmungen sind inspiriert durch das Mehrwertabgabegesetz des Kantons Zürich vom 28.10.2019, in Kraft seit 1.1.2021 (Bereinigte Gesetzessammlung Kanton ZH, BG 700.9).

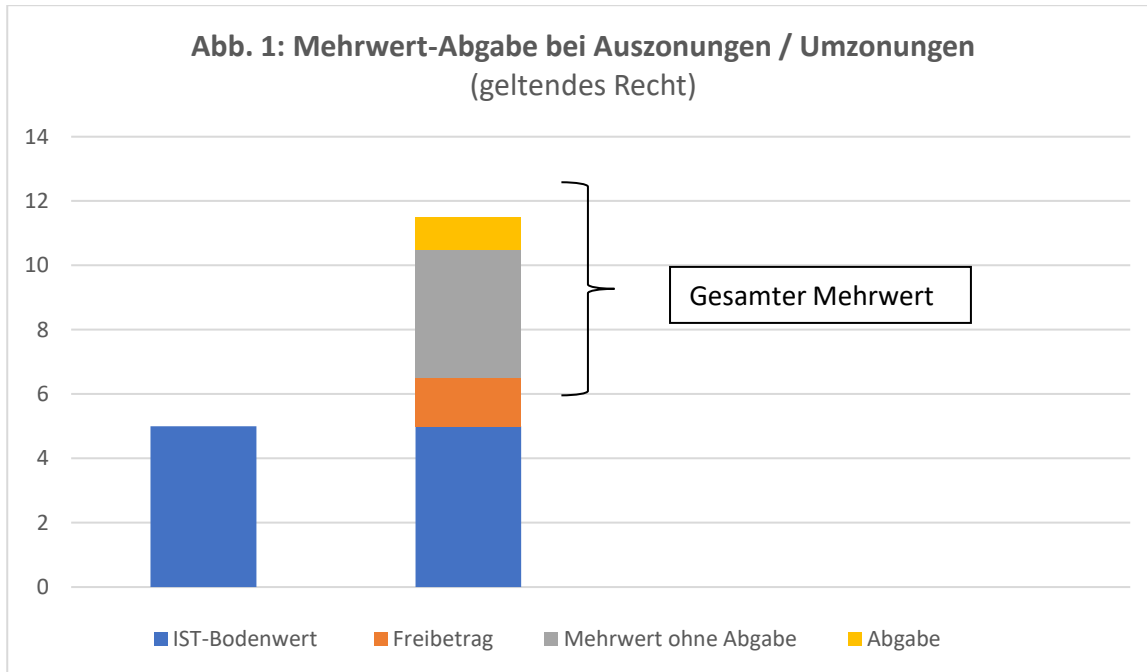
## 4) Kommentar zum Initiativtext

### § 52 a, Absatz 2:

Anstatt 20% beträgt der Abgabesatz für Neueinzonungen 30% wie bei Auf- und Umzonungen. Dies führt zu einer Gleichbehandlung aller Landparzellen und einer fairen Gegenleistung der profitierenden Grundeigentümer.

### § 52 a, Absatz 2a:

Wird ein Grundstück umgezont oder die Ausnutzungsziffer erhöht und so der Landwert erheblich gesteigert, wird gemäss geltendem Recht die Abgabe anhand des folgenden Schemas berechnet (kantonales Abstimmungsbüchlein vom Mai 2019, S. 9):



30% des Mehrwerts bleiben in jedem Fall von der Abgabe befreit. Angenommen, der Bodenmehrwert beträgt eine Million CHF, so unterliegen nur 700'000 CHF der Abgabe von 20%, d.h. diese beträgt 140'000 Franken. Bei Aufzonungen und Bebauungsplänen wird zudem keine Abgabe erhoben, falls die Ausnutzungsziffer um höchstens 0,3 (oder die Baumassenziffer um maximal 1,2) zunimmt.

Auf der folgenden Seite sind in Tabelle 3 eine Reihe von Praxisbeispielen aufgeführt. Daraus wird deutlich, dass die **Besteuerung bei Aufzonungen heute in vielen Fällen unterbleibt**, weil die Ausnutzungsziffer (AZ) um höchstens 0,3 zunimmt. Dies auch bei Bodenmehrwerten von vielen Millionen, wie in Beispiel 3a. Aus diesem Grunde gibt es beim heutigen Recht grosse Sprünge bei der Belastung durch die Abgabe, sobald die steuerfreie Grenze überschritten wird – siehe die Differenz zwischen den Beispielen 1a-1b, 2a-2b und 3a-3b.

Die Schwächen der gegenwärtigen Regelung werden auch im Bericht Fahrländer, den der Zuger Stadtrat zur Frage der Mehrwertabschöpfung in den städtischen Verdichtungsgebieten erstellen liess, sehr deutlich benannt:

«Die im Planungs- und Baugesetz vorgeschriebene Bewertungsmechanik führt dazu, dass bei Erhebung einer Mehrwertabgabe die Areale mit aktuell tieferer Dichte stärker «belastet» werden als Gebiete, welche bereits heute eine hohe Ausnutzung aufweisen. In einem Gebiet in der Wohnzone W3 (AZ 0.65) reicht schon eine Erhöhung der zulässigen Ausnutzung um 0.35 aus, um mehrwertabgabepflichtig zu werden. Hingegen ist bei einem dicht bebauten Areal mit einer Ausnutzungsziffer von 2.5 eine Erhöhung der Ausnutzungsziffer um 1.1, also fast dreimal so viel wie im ersten Fall, nicht ausreichend, um die geforderte Aufwertung von 30% zu erreichen. Für das zweite Areal kann dementsprechend keine Mehrwertabgabe erhoben werden.» (Quelle: Stadt Zug, Mehrawergleich und preisgünstiges Wohnen, Bericht vom 13. Mai 2022 (anonymisiert) Stadt Zug, Fahrländer Partner Raumentwicklung AG Seebahnstrasse 89 Fabrikstrasse 20A, 8003 Zürich, S. 11)

Tabelle 3: Praxisnahe Beispiele für die Mehrwertabgabe (Autor: Armin Oswald)

		Beisp. 1a	Beispiel 1b	Beispiel 2a	Beispiel 2b	Beispiel 3a	Beispiel 3b
1	AZ bisher	0,25	0,25	0,6	0,6	0,8	0,8
2	AZ neu	0,55	0,60	0,9	0,95	1,0	1,15
3	Erhöhung	120%	140%	50%	58%	25%	45%
4	Bodenwert Fr. / m <sup>2</sup>	2'000	2'000	3'000	3'000	3'500	3'500
5	Boden neu Fr. / m <sup>2</sup>	3'000	3'200	4'200	4'500	5'000	5'500
6	Mehrwert in %	50%	60%	40	50	42	57
7	Mehrwert in Fr./ m <sup>2</sup>	1'000	1'200	1'200	1'500	1'500	2'000
8	Grundstück in m <sup>2</sup>	1'000	1'000	2'000	2'000	10'000	10'000
9	Mehrwert total Fr.	1'000'000	1'200'000	2'400'000	3'000'000	15'000'000	20'000'000
10	<b>Abgabe heute</b>						
11	steuerfrei ( $\Delta AZ \leq 0,3$ )	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
12	steuerbarer Mehrwert (70%)		840'000		2'100'000		14'000'000
13	Steuersatz 20%						
14	<b>Abgabe in Fr.</b>	<b>0</b>	<b>168'000</b>	<b>0</b>	<b>420'000</b>	<b>0</b>	<b>2'800'000</b>
	effektiver Abgabesatz	0	14 %	0	14 %	0	14 %
15	<b>Abgabe Initiative</b>						
16	Mehrwert total	1'000'000	1'200'000	2'400'000	3'000'000	15'000'000	20'000'000
17	abzügl. Freibetrag	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
18	steuerbarer Mehrwert	500'000	700'000	1'900'000	2'500'000	14'500'000	19'500'000
19	<b>Abgabe 30%</b>	<b>150'000</b>	<b>210'000</b>	<b>570'000</b>	<b>750'000</b>	<b>4'350'000</b>	<b>5'850'000</b>
	effektiver Abgabesatz	15 %	17,5 %	23,75 %	25 %	29 %	29,25 %
20	<b>Erhöhung Abgabe Initiative - heute</b>	<b>150'000</b>	<b>42'000</b>	<b>570'000</b>	<b>330'000</b>	<b>4'350'000</b>	<b>3'050'000</b>

		Beispiel 4	Beispiel 5	Beispiel 6	Beispiel 7	Beispiel 8
		Baarerstr. West	Metalli Zug	Kleinobjekt 1	Kleinobjekt 2	Kleinobjekt 3
1	AZ bisher	2,1	2,3	0,30	0,30	0,30
2	AZ neu	3,6	3,5	0,45	0,45	0,45
3	Erhöhung	71 %	52 %	50 %	50 %	50 %
4	Bodenwert bisher Fr. / m <sup>2</sup>	6'000	6'000	1'800	1'800	1'800
5	Boden neu Fr. / m <sup>2</sup>	9'000	9'000	2'300	2'300	2'300
6	Mehrwert in %	50	50	28	28	28
7	Mehrwert in Fr./ m <sup>2</sup>	3'000	3'000	500	500	500
8	Grundstück in m <sup>2</sup>	15'000	24'900	700	1'000	1'500
9	Mehrwert total Fr.	45 Mio.	74,7 Mio.	350'000	500'000	750'000
10	<b>Steuern heute</b>					
11	$\Delta AZ \# 0,3 =$ steuerfrei			Ja	Ja	Ja
12	steuerbarer Mehrwert (70%)	31,5 Mio.	52,3	0	0	0
13	Steuersatz 20%					
14	<b>Abgabe in Fr.</b>	<b>6,3 Mio.</b>	<b>10,4 Mio.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
15	effektiver Abgabesatz	14,0 %	14,0 %	0	0	0
	<b>Steuern Initiative</b>					
16	Mehrwert total	45 Mio.	74,7 Mio.	350'000	500'000	750'000
17	abzüglich Freibetrag	500'000	500'000	500'000	500'000	500'000
18	steuerbarer Mehrwert	44,5 Mio.	74,2 Mio.	0	0	250'000
19	<b>Abgabe 30%</b>	<b>13,35 Mio.</b>	<b>22,2 Mio.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>75'000</b>
20	effektiver Abgabesatz	29,6 %	29,7 %	0	0	10,0 %
21	<b>Erhöhung Abgabe Initiative - heute</b>	<b>7,05 Mio.</b>	<b>11,8 Mio.</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>75'000</b>



Bisher haben nur die Gemeinden Risch, Hünenberg und Cham die Mehrwertabgabe gemäss kantonalem PBG in § 53a der Bauordnung eingeführt. Im Unterschied zum geltenden Recht müssen nach Initiative alle Gemeinden die Abgabe auf dem Bodenmehrwert auch bei Auf- und Umzonungen sowie bei Bebauungsplänen zwingend einführen, und zwar zum gleichen Ansatz wie bei Neueinzonungen. Falls sie den Abgabesatz über 30% hinaus erhöhen wollen, können sie dies in ihren Bauordnungen so festlegen. Das Maximum beträgt 50%. Diese Lösung entspricht der des Kantons Zürich.

Gegenüber dem geltenden Recht wird die Bemessungsgrundlage für die Abgabe im Initiativtext stark vereinfacht. Es wird nur auf den frankemässigen Boden-Mehrwert abgestellt, dies mit einem Freibetrag von 500'000 CHF. Auf Einschränkungen bezüglich der Erhöhung der AZ oder der BMZ wird verzichtet. Hohe Mehrwerte werden also immer besteuert. Damit können auch die Sprünge, die beim geltenden Recht auftreten können, vermieden werden. Dank des Freibetrags von 500'000 Franken wird die Besteuerung von Bagatellfällen vermieden (siehe Beispiele 6-7), dazu werden Besitzer kleiner Grundstücke nur minimal belastet (siehe Beispiel 8).

**Alternativ** zu diesen Bestimmungen können die Gemeinden schon heute auf § 18 Absatz 4 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes zurückgreifen:

«In Wohn- und Mischzonen sind Mindestanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau bei Neueinzonung, bei Umzonung sowie Aufzonung von einer Fläche von mehr als 5000 m<sup>2</sup> und bei ordentlichen Bebauungsplänen jeweils maximal im Umfang der Mehrausnützung zulässig.»

Die Kantone haben die Mehrwertabgabe unterschiedlich eingeführt (siehe Übersicht S. 19). Zehn Kantone begnügen sich mit dem vom Bund vorgeschriebenen Minimum von 20% bei Neueinzonungen. In vierzehn Kantonen wird die Abgabe auch auf Um- und Aufzonungen obligatorisch erhoben. In drei Kantonen – darunter Zug – wird die Kompetenz dafür an die Gemeinden delegiert. Der Abgabesatz beträgt in 19 Kantonen 20%, in fünf 30%. In Basel-Stadt und in der Stadt Zürich ist er mit 40% am höchsten.

Zur Freigrenze bei Neueinzonungen hat das Bundesgericht für den Fall der Gemeinde Münchenstein BL Ende 2020 entschieden, dass sie maximal 30'000 Franken betragen darf. Im Kanton Zug gibt es keine solche Freigrenze, so dass das Urteil für uns keine Folgen hat.

Nach der Revision vom Herbst 2023 enthält das eidg. Raumplanungsgesetz keine Vorschrift, dass die Kantone eine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen erheben müssen.

Absatz 3:

Die neue Definition des Bodenmehrerts ist dieselbe wie im Kanton Zürich, sie ist präziser und konziser als die Zuger Definition.

Absatz 4:

Damit soll verhindert werden, dass Landeigentümer die Mehrwertabgabe vermeiden oder reduzieren können, indem sie ihr Grundstück rechtzeitig in kleinere Parzellen aufteilen. Die Formulierung entspricht der des Zürcher Gesetzes.

§ 52 a0, Absatz 1:

Die in der Gemeindeordnung enthaltenen Finanzkompetenzen legen fest, wer zuständig ist für die Genehmigung von Verträgen mit den Landeigentümern. In Zug darf das der Stadtrat bis zu einer Obergrenze von 7 Mio. CHF. Der Gemeinderat von Baar bis zu 2 Mio. und der von Cham bis zu 3 Mio. CHF. **Wir erachten diese Limiten für Sachleistungen als zu hoch**, deshalb soll mit dem Zusatz die Kompetenz der Gemeindeexekutive für die Bestimmung des Werts von Sachleistungen für alle Gemeinden begrenzt werden (im Initiativtext werden 500'000 Franken vorgeschlagen). Übersteigt der Wert der Sachleistungen diesen Betrag, ist der Vertrag durch die Gemeindeversammlung bzw. den Grossen Gemeinderat zu genehmigen. Dies schafft Transparenz, sodann wird verhindert, dass der Gemeinderat (Stadtrat) den Abgabepflichtigen zu grosse Konzessionen macht.

## § 52 a0, zu den Absätzen 2-3

Der/die Abgabepflichtige kann die Mehrwertabgabe in Form von Geld oder Sachleistungen entrichten. Auch ein Mix zwischen beidem ist möglich. Falls **Sachleistungen** erbracht werden, stellt sich die Frage der **Bewertung**. Abgabepflichtige werden darauf tendieren, die Sachleistung möglichst hoch einzuschätzen, damit eine möglichst tiefe Abgabe anfällt. Mit der geltenden Bestimmung in § 52 a0, Absatz 2 wird lediglich verlangt, dass der geschätzte Geldwert der Sachleistung der Mehrwertabgabe entsprechen muss. Wie diese Schätzung zu erfolgen hat, bleibt aber offen. Deshalb die neue Vorschrift, dass Sachleistungen **marktgerecht** zu bewerten (= Verkehrswert) sind.

## § 52 c

rein redaktionelle Anpassung des Freibetrags an neue Fassung von § 52 a, Absatz 2.

## § 52 d, Absatz 1

Ob das preisgünstige Wohnen zu den raumplanerischen Massnahmen zählt, könnte bestritten werden. Mit der Formulierung im Initiativtext wird Klarheit geschaffen. Damit soll das preisgünstige Wohnen mehr Gewicht erhalten. So wird auch verhindert, dass die Mittel hauptsächlich in andere Verwendungszwecke fliessen.

Wer bestimmt über die Verwendung der Einnahmen?

Gemäss der Antwort des Regierungsrats auf die kleine Anfrage der SP-Fraktion im Kantonsrat (Vorlage 3179.1 vom 15.12.2020) stellen die Ausgaben, die bei Rückzonungen an die Landeigentümer zu leisten sind, **gebundene Ausgaben** dar. Alle anderen Ausgaben, die mit Hilfe der Spezialfinanzierung finanziert werden, sind dagegen nicht gebunden. Für sie gelten die **Zuständigkeiten gemäss Gemeindeordnung**. In der Stadt Zug muss der Stadtrat für neue einmalige Ausgaben an den Grossen Gemeinderat gelangen, falls der Betrag 200'000 Franken übersteigt, bei neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben liegt die Grenze bei 50'000 Franken. In Baar muss der Gemeinderat an die Gemeindeversammlung gelangen, falls die neue Ausgabe 100'000 Franken (wiederkehrend 20'000 Franken) beträgt. In Cham liegt diese Limite bei 200'000 Franken, falls das Vorhaben nicht im Budget enthalten ist, ansonsten 400'000 Franken für einmalige und 100'000 Franken für wiederkehrende Ausgaben.

Falls im Initiativtext die folgende Bestimmung eingefügt würde: «Über die Verwendung der Mittel der Spezialfinanzierung entscheidet die Gemeindeversammlung bzw. der Grosse Gemeinderat im Rahmen der Gemeindeordnung», würde sie einfach auf das geltende Recht verweisen. Sie ist damit überflüssig (siehe kleine Anfrage SP-Fraktion, Antwort Regierungsrat vom 15.12.2020, Vorlage Nr. 3179.1). Die Limiten, bis zu denen ein Gemeinderat in eigener Kompetenz entscheiden darf, sind gering (siehe oben). Aus diesen Gründen wird im Initiativtext auf eine Vorschrift verzichtet, die Zuständigkeit über die frei verwendbaren Mittel zu regeln.

## § 52 d, Absatz 2, Buchst. a:

Im geltenden Recht wird darauf verzichtet, Verträge, die Sachleistungen anstelle von Geldleistungen vorsehen, im Grundbuch anzumerken. Eine solche Anmerkung erhöht aber die Verbindlichkeit und schafft Transparenz bei einem allfälligen Eigentümerwechsel. In § 38, Abs. 2 der Bauordnung der Stadt Zug (siehe unten) und im Kanton Zürich ist dies bereits geltendes Recht. Der Verwendungszweck preisgünstiges Wohnen wird hier im Initiativtext sicherheitshalber nochmals aufgeführt.

## § 52 d, Absatz 3

Um Klarheit zu schaffen, wird hier der Begriff «preisgünstige Wohnungen» umschrieben. Er knüpft direkt an das kantonale Wohnraumförderungsgesetz WFG (BGS 851.211) und die zugehörige Verordnung (BGS 851.212) an. Dort sind die Limiten für preisgünstiges Wohnen festgelegt. Beiträge und Darlehen werden in der Regel für die Dauer von 20 Jahren ausgerichtet (WFG § 12), mit der Möglichkeit der Verlängerung. Dies ist unter anderem an die Bedingung

geknüpft, dass die Mieten einer Kostenmiete entsprechen. Falls ein anderer Begriff (z.B. gemeinnützige oder soziale Wohnungen) gewählt würde, wäre rechtlich unklar, was förderungswürdig ist.

Die Gemeinden können zudem Wohnungen fördern, die nicht den Anforderungen des WFG genügen, die sie aber als speziell geeignet für mittlere Einkommensschichten erachten. Im Unterschied zu den preisgünstigen Wohnungen gemäss WFG wird hier auf eine Deckelung der Anfangsmietzinse verzichtet und lediglich eine dauernde Kostenmiete verlangt. Damit sollen diese Wohnformen für mittelständische Schichten attraktiv werden, die sich höhere Mieten als die in Tabelle 6 leisten können, hingegen Sicherheit haben möchten über den weiteren Verlauf der Mietzinsen. Die Gemeinden können zudem Wohnungen fördern, die alters- und behindertengerecht sind oder Wohnbaugenossenschaften als Träger haben. Diese Bestimmungen sind genügend flexibel, um den Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

**Mit dem kantonalen Wohnraumförderungsgesetz (WFG) können lediglich Wohnungen gefördert werden, die relativ tiefe Anlagekosten aufweisen** (Details siehe Tabelle 5, S. 17). **Viele Projekte können aufgrund dieses engen Korsetts nicht profitieren.** Hauptursache sind das fehlende Bauland oder die zu hohen **Landkosten**. Dies bestätigt auch der Regierungsrat in seiner Antwort zur Interpellation der SP-Fraktion zur Praxis des WFG vom 15.12.2020 (Vorlage Nr. 3064.2/3113.2, S. 4). Die Gemeinden könnten das Land mit Zuschüssen à fonds perdu verbilligen. Sie sind allerdings bisher sehr zurückhaltend damit gewesen.

In den letzten zehn Jahren lief es mit der kantonalen Wohnraumförderung wie folgt:

«Im Zeitraum von 2010 bis 2019 unterstellte der Kanton insgesamt 555 zusätzliche Wohnungen der Wohnraumförderung. Aktuell laufen Vorabklärungen für eine Förderung von weiteren 400 Wohnungen. Das gesetzte Ziel sollte in den nächsten fünf bis zehn Jahren erreicht werden. Die Gesetzesrevision führte in verschiedenen Gemeinden zum Anstoss für neue Projekte mit preisgünstigem Wohnraum oder generell zu einer aktiveren Rolle der Gemeinde.» (Interpellation der SP-Fraktion betreffend Wohnen im Alter (Vorlage Nr. 3064.1 - 16251), Interpellation der SP-Fraktion betreffend Wohnraumförderung (Vorlage Nr. 3113.1 - 16343) Antwort des Regierungsrats vom 15. Dezember 2020, Vorlage Nr. 3064.2/3113.2, Lfr. 16496, S. 7)

Anmerkung: In den letzten 15 Jahren wurden auch durch die Gemeinden aktiv preisgünstige Wohnungen gefördert, so in Baar (126 Wg.), Cham (33 Wg., Oberägeri (44 Eigentums-Wg.), Risch (85 Wg.), Steinhäusen (34 Wg. plus Alterswohnungen), Zug (160 Wg.).

Quelle: Interpellations-Antwort Regierungsrat vom 15.12.2020, Vorlage Nr. 3064.2/3113.2, S. 7-9.

«Der Kanton unterstützt Projekte zur Förderung alternativer Wohnformen von Personen, die das ordentliche oder flexible AHV-Rentenalter erreicht haben, mit einmaligen Beiträgen. Das Amt für Wohnungswesen entscheidet über die Höhe des Beitrags.»

Insgesamt wurden 2013 im Kanton Zug 1'824 Wohnungen (= 3,5% des Wohnungsbestands) gemäss WFG gefördert. 2019 waren es 1'795 Wohnungen, ihr Anteil am Wohnungsbestand sank auf 3,1%. Angesichts dieses Rückgangs, vor allem aber wegen der zukünftig zu erwartenden Verluste von preisgünstigen Wohnungen aufgrund der Verdichtung wird der **Verdrängungseffekt weiter zunehmen**. Das Beispiel Gartenstadt Zug zeigt dies anschaulich. Deshalb soll den Gemeinden die **Möglichkeit** gegeben werden, auch Objekte, welche die Anforderungen des WFG nicht erfüllen, zu unterstützen. Dafür kommen vor allem eine gezielte Vergünstigung von Bauland und Anreize für den Bau preisgünstiger Wohnungen (also in Form von Sachleistungen) in Frage. Dies wird auch **mittleren Einkommensschichten** zugutekommen. Zentral ist dabei, dass die so geförderten Wohnungen mindestens 25 Jahre lang einer **Kostenmiete** unterliegen. Die Gemeinden sind aufgrund ihrer Vertrautheit mit den lokalen Gegebenheiten am besten in der Lage, diesen Spielraum zweckmässig auszuschöpfen.

## 5) Schätzung der Einnahmen

### 5.1 Neueinzonungen

Der Regierungsrat rechnet gemäss Antwort zur kleinen Anfrage der SP-Fraktion vom 15.12.2000 (Nr. 3179.1 – 16487, S. 3) damit, dass im Rahmen der anstehenden Revision der gemeindlichen Ortsplanungen in den kommenden 15 Jahren im ganzen Kanton rund 10 Hektaren Land neu eingezont werden dürften. Daraus könnten rund **40 Mio. Franken Mehrwertabgabe** fliessen, wie die Überlegungen des Regierungsrats zeigen:

100'000 m<sup>2</sup> bei einem Bodenmehrwert von 2000 Fr./m<sup>2</sup> ergeben eine Bemessungsgrundlage von 200 Mio. Franken, davon 20% Abgabe = 40 Mio. Einnahmen. Davon gehen 40% an den Kanton und 60% an die Standortgemeinde.

Bei einem Abgabesatz von 30% ergeben sich 20 Mio. Franken mehr, also insgesamt 60 Mio. Franken, der Kanton erhält 40% (also 24 Mio. Fr.) und die Gemeinden 60% (= 36 Mio. Fr.). Der Grossteil dieser Einnahmen wird für die Abgeltung bei Rückzonungen einzusetzen sein.

### 5.2 Um- und Aufzonungen sowie Bebauungspläne (Beispiel Stadt Zug)

Die Einnahmen aus Um- und Aufzonungen und aus Bebauungsplänen wie auch von Umzonungen der Zonen des öffentlichen Interesses lassen sich laut Regierungsrat nicht voraussagen.

In allen Zuger Gemeinden gibt es Verdichtungsprojekte. In Baarer Unterfeld ist der Bebauungsplan bereits rechtskräftig, ebenso in Cham der Bebauungsplan für das Papieri Areal. Der Bebauungsplan für die Baarer Obermühle wird wahrscheinlich vor Inkrafttreten der Initiative rechtskräftig. Hier wird die Mehrwertabgabe also nicht mehr zum Tragen kommen. Umso wichtiger ist es, dass die Abgabe bei allen Projekten, die sich in der Pipeline befinden, erhoben werden kann.

Im Folgenden anhand von Beispielen aus der Stadt Zug abgeschätzt, wie sich die Initiative finanziell auswirkt. Bis ins Jahr 2040 rechnet der Zuger Stadtrat mit einem Zuwachs von 15'000 Einwohnern und 9'000 Arbeitsplätzen. Der damalige Stadtarchitekt Christian Schnieper zählte 2020 die grossen Entwicklungsgebiete auf (detaillierter Überblick über die einzelnen Planungsgebiete siehe nächste Seite in Tabelle 4):

«Diese Projekte sind alle bekannt. Das Wachstum ist Realität», hielt Schnieper fest. Wie die Pläne zeigen, wird das Wachstum hauptsächlich in den Verdichtungsgebieten im Zentrum der Stadt und in der Äusseren Lorzenallmend erfolgen. (Zuger Zeitung vom 11.3.2020)

Im Bericht Fahrländer sind die acht Verdichtungsgebiete in der Stadt Zug, in denen eine Mehrwertabgabe erhoben werden kann, detailliert beschrieben (siehe Tabelle 4). Der Landmehrwert aufgrund der Aufzonungen beträgt 1'078.9 Mio Franken. Bei einem Abgabesatz von 20 % beträgt die Mehrwertabgabe gemäss gegenwärtigem Recht 106.9 Mio Franken. Dies entspricht einem effektiven Abgabesatz von 9,90 %.

Tabelle 4: Indikative Mehrwertabgabe in den Verdichtungsgebieten der Stadt Zug (in Mio. CHF)

	Ausnützungsziffer				Landwert (Mio Fr.)		Mehr- Wert (Mio Fr.)	Bemess.- basis &	Mehr- wert- abgabe &
	aktuell	neu	Delta	Delta %	aktuell	neu			
Umzonung W3 > WG4	0.65	1.00	0.35	54	31.6	45.2	13.6	4.1 (13.1)	0.8 (3.9)
Gebiet 1 *	1.50	3.34	1.84	123	114.8	209.5	94.7	60.3 (94.2)	12.1 (28.2)
Gebiet 2 *	1.00	2.99	1.99	198	119.0	269.0	150.0	114.3 (149.5)	22.9 (41.8)
Gebiet 3 *	1.51	6.27	4.76	316	63.7	218.6	154.9	135.8 (154.4)	27.2 (46.3)
Gebiet 4 *	1.09	1.80	0.71	65	434.2	746.9	312.7	182.4 (312.2)	36.5 (93.6)
Gebiet 5 *	0.98	1.52	0.54	55	326.3	465.8	139.5	41.6 (139.0)	8.3 (41.7)
Gebiet 6 *	2.50	3.57	1.07	43	297.1	369.0	71.9	- (71.4)	- (21.4)
Gebiet 7 *	2.80	3.52	0.72	26	506.4	631.4	125.0	- (124.5)	- (37.3)
Gebiet 8 *	1.48	2.02	0.54	37	111.4	141.6	30.2	- (29.7)	- (8.9)
<b>Total Bauzonen ohne OeIB Gebiete 1-8</b>					<b>1'972.9</b>	<b>3'051.7</b>	<b>1'078.9</b>	<b>534.4 (1'074.9)</b>	<b>106.9 (322.4)</b>

\* ohne Grundstücke in der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB)

& in Klammern die Bemessungsbasis und Mehrwertabgabe gemäss Initiative

Quelle: Stadt Zug, Mehrwertausgleich und preisgünstiges Wohnen, Bericht vom 13. Mai 2022 (anonymisiert) Stadt Zug, Fahrländer Partner Raumentwicklung AG Seebahnstrasse 89 Fabrikstrasse 20A, 8003 Zürich, Tabelle 3, S. 5; ergänzt um die Werte in Klammern

Mit der Initiative wird die Bemessungsbasis geändert. Vom Mehrwert sind 30 % abgabepflichtig, dabei gilt ein Freibetrag von 500'000 Franken. Der Ertrag der Mehrwertabgabe erreicht statt 106.9 Mio nun 322.4 Mio Franken, der effektive Abgabesatz beträgt 29,88 % (Tabelle 3, Werte in Klammern). Die im Bericht Fahrländer erwähnten Mängel der Abgabeberechnung (siehe S. 6) sind vollständig eliminiert. Insbesondere werden auch Grundstücke, die um weniger als 30% aufgezont werden, deren Landmehrwert aber mehrere Millionen Franken beträgt, von der Mehrwertabgabe erfasst.

## 5.2 Wann fliesst die Mehrwertabgabe?

Grundsätzlich ist die Abgabe **nicht** dann zu entrichten, wenn die Planungsmassnahme rechtskräftig ist und damit ein potentieller Mehrwert entsteht. Vielmehr ist die Abgabe gemäss § 52 b des PBG bei der Realisierung des Mehrwerts fällig. Überbaut der Grundeigentümer den Boden selbst, dann ist dies 30 Tage nach Bauabnahme durch die Baupolizeibehörde. Verkauft er das Grundstück, muss er die Abgabe 30 Tage nach Eintragung des Verkaufs im Grundbuch leisten. Dabei ist auch eine Grundstückgewinnsteuer fällig. Erfolgt damit eine Doppelbesteuerung des Planmehrwerts? Nein, wie es die Antwort auf Frage 9 (Seite 16) deutlich macht.

## 6) Antworten zu Gegenargumenten

- 1) Es ist nicht Sache des Staates, in den funktionierenden Wohnungsmarkt einzugreifen. Es gibt schon heute zu viele Eingriffe in das private Eigentum.

Antwort: Marktfundis sehen das so. Wenn die Initiative von links kommt, ist das für gewisse Kreise in Zug bereits ein Grund, diese abzulehnen. Immerhin befürworten gemäss Sotomo-Umfrage 77 % aller Stimmberechtigten in der Schweiz gemeindliche Massnahmen wie Quoten für preisgünstigen Wohnungsbau bei Zonierungen. Bei Volksabstimmungen in den Städten Zürich und Luzern wurde dieses Anliegen stets unterstützt. Dies war auch in der Stadt Zug so, als am 18. Juni 2023 die SP-Initiative „2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand“ angenommen wurde. Tatsache ist, dass im Kanton Zug in den letzten Jahrzehnten vor allem für eine gut betuchte Klientel gebaut wurde. Der Anteil an städtischen, genossenschaftlichen und anderen preisgünstigen Wohnungen liegt im Kanton Zug bei weniger als 5 %. Neue Einzonungen wird es allerdings im Kanton Zug wegen des kantonalen Richtplans kaum mehr geben.

- 2) Preisgünstige Wohnungen ja, aber die Initiative ist das falsche Mittel, denn es gibt ein kantonales Wohnbauförderungsgesetz (WFG). Die Analyse zeigt, dass es nicht an fehlenden finanziellen Mitteln liegt, sondern am fehlenden Land bzw. den zu hohen Landpreisen.

Antwort: Die Analyse ist korrekt. Nur: das Korsett des WFG ist zu eng, die Limiten für die Anlagekosten sind klar zu tief. Der Grossteil der Mittel wird für Subjekthilfe an Mieterinnen und Mieter verwendet, für neue Projekte bleibt wenig übrig (siehe auch Antwort zu Frage 5). Die Initiative gibt den Gemeinden den erforderlichen Spielraum, den sie nutzen können, um zweckmässige Projekte zu finanzieren (siehe Umschreibung von preisgünstigen Wohnungen im neuen § 52 d, Absatz 3).

- 3) Die Initiative bringt den Gemeinden zwar mehr Mittel, diese sind aber zugleich zweckgebunden. Das bedeutet, wenn die Mittel nicht ausreichen oder die Gemeinde aus anderen Gründen diese nicht im Sinne des Gesetzestextes einsetzen kann (weil keine Investitionen möglich sind), sind die Mittel blockiert. Noch schlimmer: Die Mittel werden den privaten Investoren entzogen, welche diejenigen sind, welche überhaupt die Möglichkeit haben, zu bauen. Also muss man Anreize schaffen, anstatt ihnen Mittel zu entziehen.

Antwort: Die Gemeinden haben mehr Spielraum und damit mehr Auswahl bei den Objekten, die sie finanzieren können (siehe oben). Es wird deshalb keine blockierten Mittel geben. Die Investoren können zudem die Abgabe auch in Form von Sachleistungen erbringen.

Auch sonst haben die privaten Investoren immer noch genügend Anreize, um zu bauen, denn die Abgabe auf der Wertsteigerung ihres Bodens beträgt lediglich 30%. Die restlichen 70% der Wertsteigerung sind immer noch ein starker Anreiz! Denn sie kommt voll und ganz den Investoren zugute.

- 4) Wir haben ein Wohnbauförderungsgesetz, die Gemeinden müssen es einfach umsetzen.

Antwort: Die Gemeinden besitzen nur wenig eigenes Land. Sie tun sich deshalb schwer mit dem WFG aufgrund der hohen Landpreise. Die Initiative gibt ihnen den erforderlichen Handlungsspielraum wie auch die finanziellen Mittel (siehe oben, Frage 2).

- 5) Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 2. Mai 2023 einen Rahmenkredit für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum von 40 Mio. Franken für die Jahre 2025-2035 beantragt (Vorlagen Nr. 3560.1-2, Laufnummern 17303-17304). Er bezweckt damit dasselbe wie die Initiative. Wird sie damit nicht überflüssig?

Antwort: Der Rahmenkredit läuft über zehn Jahre. Pro Jahr sind 4 Millionen Franken verfügbar. In seinem Bericht vom 2. Mai 2023 zur Wohnraumförderung schreibt der Regierungsrat:

«Gegenwärtig unterstehen rund 1900 Wohnungen dem kantonalen Wohnraumförderungsgesetz (WFG). Dies entspricht etwa 3 % des gesamten Wohnungsbestands. Diese WFG-Wohnungen sind gegenüber vergleichbaren Objekten auf dem freien Markt rund 20 % günstiger, verfügen über weniger Fläche und einen tieferen Ausbaustandard. Bei diesen Wohnungen gilt die Kostenmiete, d. h. der Mietzins für eine Wohnung darf nicht höher sein, als die effektiv anfallenden Kosten.»

Der Kanton bezahlt nicht für alle 1900 Wohnungen Subjekthilfe. Gegenwärtig sind rund 40 % aller WFG-Wohnungen durch Haushalte belegt, welche Subventionen in Form von Mietzinszuschüssen erhalten. Die anderen WFG-Wohnungen sind mehrheitlich von Personen oder Familien bewohnt, deren Einkommen und

Vermögen über den kantonalen Limiten liegen. Oftmals handelt es sich um Haushalte, die auf dem freien Markt kaum eine Wohnung finden. Das WFG sichert Wohnraum für die finanziell schwächsten Haushalte und für den unteren Mittelstand. Dieser wird jedoch nicht durch den Kanton unterstützt.

---

Die kantonale Subjekthilfe ist an Bedingungen geknüpft. Eine vierköpfige Familie profitiert von kantonalen Mietzinszuschüssen, wenn der Haushalt folgende Kriterien erfüllt:

- mindestens drei Jahre im Kanton wohnhaft sein oder den Arbeitsplatz im Kanton Zug haben;
- steuerbares Einkommen nach Bundessteuern maximal 65 000 Franken;
- Reinvermögen nach Abzug der ausgewiesenen Schulden maximal 177 800 Franken;
- Wohnung darf höchstens zwei Zimmer mehr aufweisen als darin lebende Personen;
- Wohnung ist nach den Kriterien des WFG erstellt.

Erfüllt die Familie alle diese Kriterien, kann sie mit einem monatlichen Mietzinszuschuss von rund 300 Franken rechnen. Der Betrag variiert abhängig von der gemieteten Wohnung (Baukosten, Grösse etc.). Die Berechnungen stützen sich auf die Bundessteuern ab. Die kürzlich erhöhten kantonalen Steuerabzüge haben somit keinen direkten Einfluss auf die Anzahl zuschussberechtigter Haushalte.

Im Jahr 2023 erhalten rund 800 Haushalte kantonale Mietzinszuschüsse (Subjekthilfe). Dies ergibt jährlich etwa 2,5 Millionen Franken.» Quelle: Bericht vom 2.5.2023, Seite 3/6 und 4/6 3569.1 - 17303

Zukünftig rechnet der Regierungsrat mit jährlichen Subjekthilfen von 3,7 Mio. Franken pro Jahr. Für die **Unterstützung von neuen Bauprojekten verbleiben damit ganze 300'000 Franken pro Jahr**. Damit lässt sich sehr wenig ausrichten.

Mit der Initiative erbringt die Mehrwertabgabe in den nächsten 10-15 Jahren allein in der Stadt Zug 322 Mio. Franken (siehe Tabelle 4 S, 13).

- 6) Die Mehrwertabgabe führt zu einer Erhöhung der Landpreise und damit der Mieten. Damit ist letztlich niemandem gedient.

Antwort: Die Landeigentümer streben tendenziell schon heute nach der höchstmöglichen Rendite. Sie können aber die Grundstückpreise nicht beliebig erhöhen. Die Käuferinnen und Käufer bezahlen keine Fantasiepreise, sie haben ihre eigenen Limiten. Wenn diese überschritten sind, steigen sie aus. Sie bezahlen den ihnen möglichen, als sinnvoll und tragbar erachteten Preis, unabhängig davon, wie hoch die MWA ist. Andersherum: Es ist deshalb für die Landeigentümer sehr schwierig, die MWA auf die Käuferschaft zu überwälzen. Dies umso mehr, als das Zinsniveau in jüngster Zeit gestiegen ist und vermutlich weiter steigen wird.

- 7) Die Mehrwertabgabe ist sehr jung, sie ist seit 2019 in Kraft. Man sollte zuerst Erfahrungen sammeln und das Abstimmungsergebnis vom Mai 2019 respektieren. Alles andere ist Zwängerei.

Antwort: Die Gemeinden haben aufgrund der Verdichtung grosse zusätzliche Investitionen zu finanzieren. Mit dem geltenden Recht realisieren die Landeigentümer hohe Wertsteigerungen, müssen aber wenig oder gar nichts an diese Kosten beitragen. Ist es fair, dass diese Zusatzkosten einfach den Steuerzahlenden angelastet werden? Ist ein angemessener Beitrag der profitierenden Landeigentümer nicht angezeigt? Zudem ist die bestehende Regelung sehr kompliziert und führt zu rechtungleicher Behandlung der Landeigentümer (siehe S. 6-7). Eine Gesetzesrevision ist demnach unabdingbar.

- 8) Im Juni 2023 wurde in der Stadt Zug die SP-Initiative «2000 Wohnen für den Zuger Mittelstand» mit 4'541:4'507 Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 57,45 % angenommen. Ist damit die kantonale Mehrwert-Initiative nicht überflüssig geworden?

Antwort: Die städtische Initiative bezweckt, den Anteil preisgünstiger Wohnungen von gegenwärtig 14 % bis zum Jahr 2040 auf 20 % zu erhöhen. Sie enthält dafür folgende Massnahmen:

- vier unbebaute stadteigene Grundstücke sind für preisgünstigen Wohnraum einzusetzen;
- in allen städtischen Verdichtungsgebieten, die teilweise massiv aufgezonnt werden, müssen mindestens 40 % der neu erstellten Wohnflächen preisgünstig werden;
- die Stadt betreibt eine aktive Land- und Immobilienerwerbspolitik.

Die Initiative führt zu 2'000 preisgünstigen Wohnungen in der Stadt Zug. In den **anderen Zuger Gemeinden sind ebenfalls neue preisgünstige Wohnungen dringend erforderlich**. Dies wird auch dank der kantonalen Mehrwertabgaben-Initiative möglich, die im Übrigen mit der angenommenen städtischen Initiative bestens vereinbar ist.

9) Warum Planmehrwerte besteuern, wenn es überall eine Grundstückgewinnsteuer gibt?

Antwort: Planmehrwerte können von den profitierenden Grundeigentümern selbst ausgenutzt werden. Dann wird keine Grundstückgewinnsteuer fällig, wohl aber eine Mehrwertabgabe. Sonst bliebe der Planmehrwert **abgabefrei**.

Falls der Grundeigentümer den Planmehrwert nicht selbst realisiert, sondern das Grundstück verkauft, muss er die Abgabe 30 Tage nach Eintragung des Verkaufs im Grundbuch leisten (PBG, § 52 d). Eine Grundstückgewinnsteuer ist trotzdem zu entrichten. Dies deshalb, weil der Grundstücksgewinn nicht nur aus dem Planmehrwert besteht, sondern von weiteren Faktoren bestimmt wird, deren Bedeutung mit zunehmender Besitzesdauer steigt. Um eine Doppelbesteuerung des Planmehrwerts zu vermeiden, wird die bezahlte Abgabe vom Gewinn abgezogen. Dies ist bundesrechtlich im Raumplanungsgesetz in Artikel 5, Abs. 1 sexies wie folgt geregelt:

«Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.» (eingefügt 2012, in Kraft seit Mai 2014)

10) Wird der Ertrag der Mehrwertabgabe ausschliesslich zur Förderung preisgünstiger Mietwohnungen eingesetzt? Oder kommen auch Eigentumswohnungen und Einfamilienhäuser in den Genuss der Förderung?

Antwort: Im Initiativtext wird in Absatz 3 von § 52 d definiert, was unter preisgünstigen Wohnungen verstanden wird. Zunächst wird auf das kantonale Wohnraumförderungsgesetz (WFG) verwiesen. Dieses sieht die Förderung sowohl von Mietwohnungen wie auch von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern vor (Details siehe unten S. 17). Weiter können die Gemeinden Wohnungen fördern, die nicht den Anforderungen des WFG genügen, die sie aber als speziell geeignet für mittlere Einkommensschichten erachten. Diese Bestimmungen sind genügend flexibel, um allen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.

11) Bei den laufenden gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen wird dem Anliegen, dass genügend preisgünstiger Wohnraum bereitzustellen ist, bereits genügend und auf flexible Weise Rechnung getragen.

Antwort: In den letzten Jahren wurde in allen Gemeinden primär für eine finanziell gut situierte Klientel gebaut. Der gemeinnützige Wohnungsbau, der von Wohnbaugenossenschaften und teilweise auch von Korporationen und Gemeinden getragen wurde, fristete ein absolutes Schattendasein. Zudem besitzen die meisten Gemeinden wenig Landreserven, auf denen preisgünstige Wohnungen entstehen könnten. Ohne einen neuen Impuls durch die Initiative wird sich zukünftig daran kaum etwas ändern.

12) Weiteres Gegenargument ??



## 7) Exkurs: Was sind preisgünstige Wohnungen

Die gesetzliche Grundlage für die Förderung preisgünstiger Wohnungen im Kanton Zug sind das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes und des Kantons und die zugehörige Verordnung. Zwei Voraussetzungen müssen für eine Förderung erfüllt sein:

- die Mieten müssen nach dem Kostenmietprinzip festgelegt werden;
- die Anlagelimitkosten dürfen nicht überschritten werden.

Die im Kanton Zug geltenden maximalen Anlagekosten (inkl. Land) betragen gegenwärtig (bei einem Referenzzinssatz von 1,50 %):

Tabelle 5: maximale Anlagekosten für Neubau-Wohnungen, September 2023 (in CHF)

Gemeinde	Wohnungen mit --- Zimmern						
	1	2	3	4	5	6	7
Menzingen, Neuheim, Oberägeri	310'000	410'000	530'000	660'000	785'000	895'000	1'090'000
restliche Gemeinden	345'000	470'000	595'000	745'000	885'000	1'005'000	1'220'000

Quelle: Baudirektion, Amt für Raum und Verkehr, Richtplanung und Wohnungswesen, Merkblatt: Kostendeckende Mieten nach dem Kostenmietprinzip, September 2023 <https://zg.ch/de/soziales/wohnungswesen/foerderinstrumente/fuer-bautraeger> (Abruf 6.9.2023)

Dies sind die maximal zulässigen Anlagekosten für Mietwohnungen. Ausnahmen können gewährt werden bei höheren, zertifizierten Energiestandards (+10%) oder bei nachweisbaren zusätzlichen Kosten aufgrund bspw. schlechten Baugrunds, Altlastensanierung etc.

Das kantonale Wohnraumförderungsgesetz (BGS 851.211) sieht Beiträge und Darlehen für Projekte vor, die die obigen Anlagelimiten nicht übersteigen. Gemäss § 12 können diese für 20 Jahre gesprochen werden, dies mit einer Möglichkeit einer Verlängerung um zehn weitere Jahre. Beiträge zur Vergünstigung der kostendeckenden Miete können 0,9 % – 1,2 % der Anlagekosten ausmachen. Für alternative Wohnformen werden Beiträge während 30 Jahren ausgerichtet (§ 8c). Der Anfangsmietzins ist aufgrund der Anlagelimiten begrenzt. Während der Dauer der Förderung gilt zudem eine Kostenmiete (WFG § 11).

Die Mieten ohne Nebenkosten dürfen die folgenden Limiten nicht übersteigen:

Tabelle 6: maximale Mieten ohne Nebenkosten für Neubau-Wohnungen, Sept. 2023 (in CHF)

Gemeinde	Wohnungen mit --- Zimmern						
	1	2	3	4	5	6	7
Anlagekosten	325'000	450'000	500'000	700'000	850'000	950'000	1'200'000
Nettomiete	1'109	1'536	1'706	2'389	2'900	3'242	4'095

Quelle: wie Tabelle 6 für Anlagekosten von 500'000 Franken; übrige Mieten eigene Berechnungen proportional zu den Anlagekosten (Referenzzinssatz 1,50 %)

In der Verordnung zum WFG wird in § 4 präzisiert, dass das steuerbare Einkommen gemäss direkter Bundessteuer maximal 65'000 Franken betragen darf. Das Netto-Einkommen darf somit maximal 75'000 – 90'000 Franken pro Jahr ausmachen. Darüber hinaus darf das Netto-Vermögen 177'800 Franken nicht übersteigen. Quelle: Regierungsrat vom 2. Mai 2023, Vorlage 3569.1 – 17303, Seite 3/6.

## 8) Übersicht über die laufenden gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen

Tabelle 7: Übersicht über die laufenden gemeindlichen Ortsplanungsrevisionen

Gemeinde	2022	2023	2024				2025				2026
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
Baar											
Cham											
Hünenberg											
Menzingen											
Neuheim <sup>1</sup>											
Oberägeri											
Risch											
Steinhausen <sup>1</sup>											
Unterägeri											
Walchwil											
Zug											

Q = Quartal / OP = Ortsplanung

Vorprüfung OP-Revision	Vorprüfung komm. Richtplan Verkehr
Genehmigung OP-Revision / bei Beschwerden	

Quelle: kantonales Amt für Raum und Verkehr (ARV), provisorische Liste, Stand Sommer 2023

### voraussichtliche Volksabstimmungen über die Ortsplanung

Unterägeri	März 2024
Baar	Sept. 2024
Steinhausen	3. Quartal 2024
Hünenberg	Herbst 2024
Risch	Ende 2024 oder Anfang 2025
Zug	2026

Quelle: Websites der Gemeinden (Abruf 30.9.2023)

### Bestimmungen der Kantonsverfassung zu Volksinitiativen (§ 35, Absätze 4-6):

4 Der Kantonsrat nimmt an seiner ersten Sitzung nach der Einreichung der Unterschriften von der Initiative Kenntnis. Er hat sie innert Jahresfrist abschliessend zu behandeln. Ausnahmsweise kann er die Frist aufgrund eines Zwischenberichts seiner vorberatenden Kommission um längstens sechs Monate erstrecken.

5 Der Kantonsrat hat zu entscheiden, ob er einer Initiative entsprechen oder ob er sie ablehnen will. Entspricht er dem Begehren nicht, ist innert sechs Monaten seit der Schlussabstimmung eine Volksabstimmung durchzuführen. Findet innert drei Monaten nach Ablauf dieser Frist ein eidgenössischer oder kantonaler Urnengang statt, kann die Abstimmung mit diesem zusammengelegt werden.

6 Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, hat er dem Volk die Verwerfung des Begehrens zu beantragen oder der Initiative einen Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gegenüberzustellen.

Der Kantonsrat hat am 30. März 2023 von der Einreichung der Initiative Kenntnis genommen. Er muss sie demnach bis zu 30. März 2024 behandeln.

## 9) Übersicht über die Einführung der Mehrwertabgabe in den Kantonen

EspaceSuisse, der Verband der Raumplaner in der Schweiz, hat die folgende Tabelle zusammengestellt, die zeigt, wie die Kantone den Mehrwertausgleich handhaben.

Tabelle 8: Mehrwertausgleich in den Kantonen (Stand 4.11.2020)

Kanton	Abgabesatz auf Neueinzonungen	Abgabesatz auf Um- und Aufzonungen	Bemerkungen
AG	20 %	keine Abgabe	Gemeinden können Satz auf 30% erhöhen
AR	20 %	keine Abgabe	Freigrenze 20'000 CHF
AI	20 %	keine Abgabe	Freigrenze 20'000 CHF
BL	20 %	keine Abgabe	Gemeinden können bei Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen einen Infrastrukturbeitrag verlangen Freigrenze 30'000 CHF
BS	40 %	40 %	Freigrenze 20'000 CHF (§ 121 PBG, GS 730.100)
BE	20 - 50 %	20 – 40 %	Gemeindekompetenz; Freigrenze 20'000 Fr.
FR	20 %	20 %	Freigrenze 20'000 CHF
GE	20 %	keine Abgabe	Freigrenze 30'000 CHF
GL	mind. 20 %	mind. 20 %	Freigrenze 30'000 CHF
GR	30 %	(Gemeindekompetenz)	Gemeinden können für Neueinzonungen bis auf 50% gehen und bei Auf- und Umzonungen eine Abgabe erheben
JU	30 %	20 %	
LU	20 %	20 %	Freigrenze 30'000 bzw. 100'000 CHF
NE	30 %	30 %	
NW	20 %	keine Abgabe	
OW	20 %	keine Abgabe	Freigrenze 30'000 CHF
SG	20 %	keine Abgabe	Freigrenze 30'000 CHF
SH	30 %	30 % bei Umzonungen	Freigrenze 10'000 CHF Gemeindekompetenz: 20% bei Aufzonungen
SO	20 %	20 %	Gemeindekompetenz: max. 20% zusätzlich Keine Freigrenze (PAG, GS 711.18)
SZ	20 %	Gemeindekompetenz für max. 20% MGP	Freigrenze 30'000 CHF MGP = Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht
TG	20 %	keine Abgabe	Freigrenze 30'000 CHF
TI	30 %	20 %	Freigrenze 30'000 CHF
UR	20 %	20 %	Keine Freigrenze
VD	20 %	20 %	Freigrenze 20'000 CHF
VS	20 %	20 % bei Umzonungen	Freigrenze 20'000 CHF Gemeindekompetenz: 20% bei Aufzonungen
ZG	20 %	Gemeindekompetenz	Gemeindekompetenz: 20% für Auf- und Umzonungen, mit hohen Freigrenzen
ZH	20 %	20 %	Gemeindekompetenz für Um- und Aufzonungen: max. 40% des um Fr. 100'000 gekürzten Mehrwerts, Freiflächen von 1200 – 2000 m2
Anzahl Kantone	26 (alle)	obligatorisch: 14 Gemeindekompetenz: 3 keine Abgabe: 9	Zusätzliche Gemeindekompetenzen in speziellen Fällen

Quelle: Espace Suisse, Mehrwertausgleich in den Kantonen Stand 04.11.2020. Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 5 Absatz 1bis bis 1sexies (RPG des Bundes) im Wortlaut;

[https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regelungen\\_Mehrwertausgleich\\_201104.pdf](https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Regelungen_Mehrwertausgleich_201104.pdf)

## 10) Angaben zu gemeinnützigen Wohnungen im Kanton Zug

Tabelle 9: Gemeinnützige Wohnungen im Kanton Zug (**unvollständig**)

Genossenschaft, andere Institution (Gemeinde)	Website URL	Anzahl Wohnungen	
		Zug	Projekte
		Ende 2021	Projekte
AWZ - Allgemeine Wohnbaugenossenschaft Zug	<a href="https://www.awzug.ch/">https://www.awzug.ch/</a>	Total 203 Zug: 138	Baar Neugasse
Eisenbahner-Baugenossenschaft Zug			
Gemeinnützige Baugenossenschaft Zug			
Genossenschaft für gemeinnützigen Wohnungsbau GEWOBA	<a href="http://www.gewoba.ch">www.gewoba.ch</a>	Total 151 Zug: 142	In Zug 79
Wohnbaugenossenschaft Heimat Zug	<a href="http://www.wbgheimat.ch">www.wbgheimat.ch</a>	total 159 Zug: 134	keine
Baugenossenschaft Familia Zug 6302 Zug	<a href="http://www.familia-zug.ch">www.familia-zug.ch</a>	Zug: 172	
Stiftung Alterszentren Zug - Waldheim	<a href="https://www.alterszentrenzug.ch/">https://www.alterszentrenzug.ch/</a>		2021: 48
Liberale Baugenossenschaft Zug			
Wohnbaugenossenschaft W'Alter	<a href="https://www.genossenschaft-walter.ch/">https://www.genossenschaft-walter.ch/</a>		
Korporation Zug	<a href="https://www.korporation-zug.ch/">https://www.korporation-zug.ch/</a>	204	
Alterswohnungen Stadt Zug	<a href="https://www.stadtzug.ch/publikationen/102515">https://www.stadtzug.ch/publikationen/102515</a>	122	
<b>Total 2019</b> (gemäss Stadtrat)		1'358	
<b>Baar</b>			
Genossenschaft für Alterswohnungen Baar	<a href="https://www.alterswohnungen-baar.ch/liegenschaften">https://www.alterswohnungen-baar.ch/liegenschaften</a>	90	Spinnerei; Abstimmung Nov. 2023
Junge Wohnbaugenossenschaft Baar	<a href="http://www.junge-wbg.ch/">http://www.junge-wbg.ch/</a>	27	
Wohnbaugenossenschaft Baarburg	<a href="http://www.wbg-baarburg.ch/?WBG_Baarburg">http://www.wbg-baarburg.ch/?WBG_Baarburg</a>	37	
Wohnbaugenossenschaft Familie Baar	<a href="http://www.wbgfamilie.ch/">http://www.wbgfamilie.ch/</a>	58	
Liberale Baugenossenschaft		25	
Stiftung St. Wendelin Inwil		31	
WBG Zugerland	<a href="http://www.wbgzugerland.ch">www.wbgzugerland.ch</a>	12	
<b>Cham</b>			
Gemeinnützige Baugenossenschaft Cham GBC	<a href="http://www.gbc-cham.ch">www.gbc-cham.ch</a>	253	
<b>Steinhausen</b>			
Wohnbaugenossenschaft Steinhausen WBG	<a href="https://wbg-steinhausen.ch/">https://wbg-steinhausen.ch/</a>		Oele: 25 Wg. 2025
Wohnbaugenossenschaft Eschen Steinhausen			
<b>Hünenberg</b>			
Stiftung für das Alter, Hünenberg			
Wohnbaugenossenschaft Bellevue Hünenberg	<a href="http://www.vonallmen-treuhand.ch">www.vonallmen-treuhand.ch</a>		
<b>Risch-Rotkreuz</b>			
Freie Baugenossenschaft Risch-Rotkreuz	<a href="http://www.fbg-rotkreuz.ch">www.fbg-rotkreuz.ch</a>	ca. 12	
Stiftung Alterszentrum Risch/Meierskappel			
<b>Unterägeri</b>			
Baugenossenschaft Wylä Unterägeri			

Quelle: <https://www.wohnen-schweiz.ch/verband/mitglieder> (Abruf 6.9.2023)  
<https://www.stadtzug.ch/suchen?query=Wohnbaugenossenschaft&selectedTab=website&selectedTabOrder=&selectedTabFilter={> und obige Websites der Wohnbaugenossenschaften (Abruf 30.12.2021 und 5.1.2022)

## 11) Zusammenfassung

Im Kanton Zug gibt es seit Jahrzehnten einen wachsenden Nachfragedruck auf Wohnraum. Hauptfaktor ist das zunehmende Ungleichgewicht zwischen der Anzahl Beschäftigter und der Bevölkerung. Die Folge davon ist, dass im Jahr 2021 die **Mieten** für 3-4 Zimmer-Wohnungen im Kanton Zug mit durchschnittlich 1'868 Franken pro Monat (ohne Nebenkosten) **den höchsten Wert** aller CH-Kantone erreichten.

Am 19. Mai 2019 hiessen die Stimmberechtigten die Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) gut, worin Bestimmungen zur Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen wie auch bei Um- und Aufzonungen aufgenommen wurden. Aufgrund der zahlreichen Mängel dieser Gesetzesrevision lancierte die SP des Kantons Zug im Juni 2021 eine Volksinitiative, die sie mit 2150 Unterschriften am 3. März 2023 der Zuger Staatskanzlei einreichte.

Die Initiative bezweckt dreierlei:

- 1) **Mehr Fairness. Landeigentümer**, die aufgrund einer Auf- oder Umzonung von einer **Wertsteigerung ihres Bodens profitieren**, sollen im Gegenzug NEU eine angemessene und verursachergerechte **Gegenleistung** erbringen. Dies schafft eine abgabenrechtliche Gleichstellung mit jenen Landeigentümern, deren Grundstück neu eingezont wird.
- 2) Mehr **bezahlbarer Wohnraum**. Bei der Verdichtung geht preisgünstiger Wohnraum verloren. Ein grosser Teil der **Einnahmen aus der Mehrwertabgabe** soll deshalb **für neue preisgünstige Wohnungen zweckgebunden** werden.
- 3) Ein weiterer Teil der Einnahmen aus der Mehrwertabgabe soll für die **Verbesserung der Lebensqualität** in den Wohnquartieren **eingesetzt** werden.

Für die kantonale Wohnraumförderung sind für den Zeitraum 2025-2035 40 Millionen Franken vorgesehen. Der grösste Teil davon fliesst in die Subjekthilfe. Mieterinnen und Mieter, die die Bedingungen bezüglich Einkommen und Vermögen erfüllen, erhalten Mietzinszuschüsse von rund 300 Franken pro Monat. Für die Förderung von Bauprojekten mit preisgünstigen Wohnungen bleiben indes wenig Mittel übrig, zudem ist die Förderung mit jährlich maximal 1,8 % der Anlagekosten (inkl. Land) sehr bescheiden.

Genau da setzt die Initiative an. Für Bauprojekte mit preisgünstigen Wohnungen werden neue finanzielle Mittel frei. Die Mehrwertabgabe kann auch in Form von Sachleistungen erfolgen, wenn die Bauherrschaft selbst preisgünstige Wohnungen erstellt. Als preisgünstige gelten Wohnungen, die gemäss den Anforderungen des kantonalen Wohnraumförderungsgesetzes erstellt werden. Ausnahmen sind für Wohnungen für mittlere Einkommensschichten möglich. Die Gemeinden, denen die Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen zur Gänze zufließt, können solche bewilligen, sofern die Wohnungen mindestens 25 Jahre lang einer Kostenmiete unterliegen.

Das kantonale Wohnraumförderungsgesetz entlässt die geförderten Wohnungen nach 20-30 Jahren aus der Kostenmiete in den freien Markt. Dauernd einer Kostenmiete unterliegen im Kanton Zug nur wenige Wohnungen, wie Tabelle 8, Seite 19 zeigt. Es sind primär Wohnbaugenossenschaften und Träger von Alterssiedlungen, die sich dazu verpflichten und damit das Label gemeinnützig verdienen. Genau diese Träger werden von der Initiative speziell profitieren.

**Fazit:** Die Initiative setzt bei einem Problem an, das im Kanton Zug schon lange existiert und sich dauernd verschärft. Sie schlägt Massnahmen vor, die die bisherigen Förderungsinstrumente wirkungsvoll ergänzen. Die Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen führt mittels neuer finanzieller Mittel und Sachleistungen der Bauherrschaften dazu, dass viele neue preisgünstige Wohnungen zur Verfügung stehen. Dies trotz sehr hoher Landpreise und gestiegener Baukosten. Da in gegenwärtig allen Zuger Gemeinden eine Revision der Ortsplanung ansteht, ist eine rasche Revision der gesetzlichen Bestimmungen zur Mehrwertabgabe zwingend nötig.

## Anhang: Text der SP-Gesetzesinitiative

### Verdichtung fair gestalten: Für Lebensqualität und bezahlbaren Wohnraum! (Mehrwert-Initiative)

Die Unterzeichnenden reichen – gestützt auf § 35 der Kantonsverfassung das folgende Initiativbegehren zur Änderung des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes (BGS 721.11) ein:  
(Hinweis: Änderungen gegenüber dem geltenden Recht sind unterstrichen)

#### § 52a Mehrwertabgabe

- 1 Die Mehrwertabgabe gleicht Vorteile aus, die ausschliesslich entstehen durch
  - a) erstmalige und dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen;
  - b) Zuweisung von Zonen des öffentlichen Interesses zu anderen Bauzonen. (unverändert)
- 2 Die Höhe der Abgabe beträgt 30% des Bodenmehrerts.
- 2a Die Gemeinden erheben bei Umzonungen, Aufzonungen und Bebauungsplänen mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von 30% des um Fr. 500'000 gekürzten Bodenmehrerts. Sie können diese Abgabe in ihren Bauordnungen auf maximal 50% erhöhen.
- 3 Der Bodenmehrert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme.
- 4 Bei wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörenden Grundstücken ist die Summe der Mehrwerte aller Grundstücke massgebend.

#### § 52 a0 Mehrwertabgabe als Sachleistung

- 1) Anstelle einer Barleistung kann die Mehrwertabgabe, das Einverständnis der Grundeigentümerschaft vorausgesetzt und vertraglich gesichert, auch als Sachleistung erfolgen. Übersteigt der Wert der Sachleistung den Betrag von 500'000 Franken, ist der Vertrag durch die Gemeindeversammlung bzw. den Grossen Gemeinderat zu genehmigen.
- 2) Erfolgt die Mehrwertabgabe vollständig als Sachleistung, muss der geschätzte Marktwert dieser Sachleistung dem Geldwert der Mehrwertabgabe entsprechen.
- 3) Erfolgt die Mehrwertabgabe teilweise als Sachleistung, ist die Forderung aus der Mehrwertabgabe nur bis zum geschätzten Marktwert dieser Sachleistung gedeckt. Der Restbetrag wird in Geld bezahlt.

#### § 52 c Kürzung, Befreiung

- 1) Die 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. (unverändert)
- 2) Keine Mehrwertabgabe ist geschuldet für
  - a. dem Verwaltungsvermögen eines Gemeinwesens zufallende Einzonungen und Umzonungen sowie Aufzonungen und Bebauungspläne, auch wenn sie einen Mehrwert des Bodens von mehr als 500'000 Franken zur Folge haben;
  - b. Arrondierungen mit einem ermittelten Mehrwert von weniger als 30'000.-. Für mehrere oder rechtlich zusammenhängende Grundstücke gilt die Grenze für die Arrondierung insgesamt.(unverändert).

#### § 52 d Zweckbindung

- 1 Die Mehrwertabgabe fliesst in eine Spezialfinanzierung. Sofern keine Rückzonungen zu entschädigen sind, sind die Mittel für die Leistung von Beiträgen an raumplanerische Massnahmen einzusetzen, davon sind mindestens 50% für preisgünstige Wohnungen vorzusehen.
- 2 Erfolgt die Mehrwertabgabe vollständig oder teilweise als Sachleistung, muss
  - a) diese Leistung vertraglich gesichert und im Grundbuch angemerkt werden und raumplanerischen Massnahmen oder preisgünstigen Wohnungen dienen oder dafür verwendet werden;
  - b) der als Geldwert geleistete Restbetrag in die Spezialfinanzierung fliessen.
- 3 Als preisgünstig gelten Wohnungen gemäss kantonalem Wohnraumförderungsgesetz wie auch Wohnungen, die von der Gemeinde als speziell geeignet für die Förderung mittlerer Einkommenschichten beurteilt werden und die mindestens 25 Jahre lang einer Kostenmiete unterliegen. Alters- und behindertengerechter Wohnraum sowie Projekte von Wohnbaugenossenschaften verdienen dabei eine besondere Förderung.