

# Stadt Zug: Mehrwertausgleich und preisgünstiges Wohnen

Bericht vom 13. Mai 2022 (anonymisiert)  
Stadt Zug

---

**FP  
RE**

---

Fahrländer Partner  
Raumentwicklung AG  
Seebahnstrasse 89  
8003 Zürich

+41 44 466 70 00  
info@fpre.ch  
www.fpre.ch

Fabrikstrasse 20A  
3012 Bern

+41 31 348 70 00  
bern@fpre.ch  
www.fpre.ch

---

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
1.1	Ausgangslage	1
1.2	Auftrag	1
1.3	Berichtsstruktur	1
<b>2</b>	<b>Mehrwertausgleich</b>	<b>2</b>
2.1	Grundlagen	2
2.2	Anschauungsbeispiel (Umzonung W3 zu WG4)	2
2.3	Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen (Verdichtungsgebiete)	4
2.3.1	Verdichtungsgebiete	4
2.3.2	Indikative Planungsmehrwerte	5
2.3.3	Mehrwertabgabe	5
2.4	Erkenntnisse	6
<b>3</b>	<b>Preisgünstiges Wohnen gem. §18, Abs. 4 PBG</b>	<b>7</b>
3.1	Grundlagen	7
3.2	Anschauungsbeispiel (Umzonung W3 zu WG4)	7
3.3	Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnungsbau (Verdichtungsgebiete)	8
3.3.1	Überblick über das preisgünstige Wohnen in der Stadt Zug	8
3.3.2	Relevante Verdichtungsgebiete	9
3.3.3	Vergleich der Situation mit und ohne Mindestanteil preisgünstiges Wohnen	9
3.4	Erkenntnisse	10
<b>4</b>	<b>Synthese</b>	<b>11</b>
4.1	Zusammenstellung der Ergebnisse	11
4.2	Schlussfolgerungen	11
	<b>Anhang</b>	<b>14</b>
A 1	Bericht «Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen, Stadt Zug (aktualisiert)» vom FPPE; Stand 25. März 2022;	14
A 2	Bericht «Preisgünstiges Wohnen gem. § 18 Abs. 4 PBG, Stadt Zug» vom FPPE; Stand 25. März 2022;	14
A 3	Gemeindecheck Wohnen Stadt Zug, 1Q. 2022	14
A 4	Gemeindecheck Geschäft Stadt Zug, 1Q. 2022	14
A 5	Gemeindecheck Wohnen Stadt Zug - Choller, 1Q. 2022	14
A 6	Gemeindecheck Geschäft Stadt Zug - Choller, 1Q. 2022	14

---

# Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 1	Anschauungsbeispiel: Baurechtliche Eckwerte	3
Tabelle 2	Anschauungsbeispiel: Berechnung Mehrwertabgabe	3
Tabelle 3	Indikative Mehrwertabgabe (in Mio. CHF)	5
Tabelle 4	Vergleich Mehrwertabgabe in Gebieten mit mittlerer und hoher Dichte	6
Tabelle 5	Anschauungsbeispiel: baurechtliche Eckwerte	7
Tabelle 6	Anschauungsbeispiel: Vergleich Mehrwert mit und ohne preisgünst. Wohnen	8
Tabelle 7	Preisgünstiges Wohnen in den laufenden Bebauungsplänen	8
Tabelle 8	Auswirkung Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen (in Mio. CHF)	9
Tabelle 9	Vergleich preisgünstiges Wohnen bei Arealen mit mittlerer und hoher Aufzoning	10
Tabelle 10	Zusammenfassung (in Mio. CHF)	13

---

# Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1	Anschauungsbeispiel: Nutzungsmix	3
Abbildung 2	Ausnützungsziffer und Nutzungsmix Verdichtungsgebiete aktuell und neu	4
Abbildung 3	Ergebnisse Mehrwertabschätzung in Mio. CHF (Werte indikativ)	5
Abbildung 4	Anschauungsbeispiel: Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnen	8
Abbildung 5	Verdichtungsgebiete – preisgünstiges Wohnen	9

---

# Abkürzungsverzeichnis

---

aGF	Anrechenbare Geschossfläche
AZ	Ausnutzungsziffer
BBP	Bebauungsplan
BMZ	Baumassenziffer
BZO	Bau- und Zonenordnung
EWG	Eigentumswohnung
FPRE	Fahrländer Partner
GF	Geschossfläche
GSF	Grundstückfläche
IMBAS	Immobilien Bewertungs- und Analysesystem von Fahrländer Partner
HNF	Hauptnutzfläche nach SIA 416
MFH	Mehrfamilienhaus
MWG	Mietwohnung
NF	Nutzfläche nach SIA 416 (HNF + NNF)
NNF	Nebennutzfläche nach SIA 416
OeIB	Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen
öV	öffentlicher Verkehr
PBG	Planungs- und Baugesetz
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SIA 416	SIA-Norm 416 «Flächen und Volumen von Gebäuden»
V PBG	Verordnung zum Planungs- und Baugesetz
W3	dreigeschossige Wohnzone
WA4	viergeschossige Wohn- und Arbeitszone

---

# Definitionen

---

## **Bestmögliche Nutzung des Grundstücks (Highest and Best Use bzw. HIBU)**

Die Ermittlung des Marktwerts erfolgt unter Berücksichtigung einer bestmöglichen Nutzung des Grundstücks (Prinzip von Highest and Best Use). Die Nutzung muss bautechnisch realisierbar, baurechtlich zulässig und ökonomisch sinnvoll sein.

## **Land- bzw. Projektwert / Residualwert**

Der Land- bzw. Projektwert entspricht dem Marktwert einer unbebauten Liegenschaft. Die Ermittlung von Land- bzw. Projektwerten erfolgt bei komplexeren Projektentwicklungen mittels der dynamischen Residualwertmethode. Dabei werden künftig erwartete Kosten und Erträge mittels der Discounted Cashflow-Methode (DCF) auf der Zeitachse verortet und auf den Bewertungsstichtag diskontiert. Der Projektwert bzw. Landwert entspricht der Summe der Barwerte aller künftigen Kosten und Erträge. Dabei werden nutzungsspezifische Diskontierungssätze unter aktuellen Marktbedingungen vorgeschlagen. Kosten und Erträge werden auf Grundlage der aktuellen baurechtlichen Rahmenbedingungen anhand von fiktiven Projekten eingeschätzt.

## **Marktwert**

Gemäss Swiss Valuation Standard (SVS) ist der Marktwert «der geschätzte Betrag, für welchen ein Immobilienvermögen am Tag der Bewertung zwischen einem verkaufsbereiten Veräusserer und einem kaufbereiten Erwerber, nach angemessenem Vermarktungszeitraum, in einer Transaktion im gewöhnlichen Geschäftsverkehr ausgetauscht werden sollte, wobei jede Partei mit Sachkenntnis, Umsicht und ohne Zwang handelt».

## **Mehrwert**

Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen dem Landwert (Residualwert) eines Grundstücks unter neuem Recht und unter aktuellem Recht bzw. nach und vor dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme.

---

# 1 Einleitung

---

## 1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2020 hat Fahrländer Partner erstmals eine Analyse der finanziellen Auswirkungen der Einführung einer Mehrwertabgabe gemäss §52a bis §52d des Planungs- und Baugesetzes PBG des Kantons Zug in der Bauordnung der Stadt Zug durchgeführt.

Als Alternative zur Mehrwertabgabe soll in der Bauordnung die Einführung eines zwingenden Mindestanteils an preisgünstigem Wohnungsbau bei ordentlichen Bebauungsplänen geprüft werden. Mit einer solchen Regelung will der Stadtrat die Verpflichtung, einen preisgünstigen Wohnraum in der Stadt Zug zu schaffen, erfüllen (Initiative «Wohnen in Zug für alle» vom 17. Juni 2012).

Die rechtliche Grundlage für eine Verankerung von preisgünstigem Wohnungsbau in der Bauordnung bildet §18, Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zug. Dieser erlaubt in Wohn- und Mischzonen einen Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnungsbau bei Neueinzonung, bei Umzonung sowie Aufzonung bei einer Grundstücksfläche von mehr als 5'000 m<sup>2</sup> und bei ordentlichen Bebauungsplänen jeweils maximal im Umfang der Mehrausnützung. Vorgesehen ist ein Pflichtanteil von 20% der Mehrausnützung.

Im Fokus steht die Frage, welche Auswirkungen das Einführen des Pflichtanteils an preisgünstigem Wohnungsbau als Alternative zum Mehrwertausgleich für die Grundeigentümer und die Stadt Zug hat.

---

## 1.2 Auftrag

FPRE ist beauftragt folgende Fragen zu beantworten:

- Was sind die Auswirkungen der Einführung einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen gemäss §52a bis §52d der kantonalen Planungs- und Baugesetzes für die gegenwärtig laufenden Planungen?
  - Welche Implikation hätte die Einführung eines Pflichtanteils von 20% der Mehrfläche (aGF) an preisgünstigem Wohnen (bzw. Gewerbe) gem. §18, Abs. 4 PBG für die aktuell laufenden Planungen?
  - Was sind die finanziellen Folgen der beiden Planungsinstrumente im Vergleich für die Stadt Zug und für die Grundeigentümer (Investoren)?
- 

## 1.3 Berichtsstruktur

Der Bericht ist in drei Teile gegliedert. In den ersten beiden Abschnitten werden die Grundlagen sowie die Ergebnisse der Studien zu den Auswirkungen einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen (Abschnitt 2) sowie einem Pflichtanteil an preisgünstiges Wohnen (Abschnitt 3) aufgezeigt. Im Abschnitt 4 folgt ein Vergleich der finanziellen Implikationen der beiden Instrumente für die Stadt Zug und die betroffenen Grundeigentümer.

Die detaillierten Beschriebe zur Methodik, Kennwerten und Ergebnissen der beiden Analyseteile können dem Anhang entnommen werden.

---

## 2 Mehrwertausgleich

---

### 2.1 Grundlagen

Unter einem planungsbedingten Mehrwert versteht man einen Wertzuwachs, den ein Grundstück durch raumplanerische Massnahmen «über Nacht» erfährt. Diese Wertsteigerung kann entweder durch Einzonung von Nichtbauland, Erlauben von wertschöpfungsstärkeren Nutzungen (Umzonung) oder Erhöhung der zulässigen Nutzungsdichte (Aufzonung) zustande kommen. Im Rahmen eines Mehrwertausgleichs wird ein Teil dieser Vorteile durch die Öffentlichkeit abgeschöpft.

Der Mehrwert bemisst sich als Wertdifferenz zwischen dem Landwert vor und nach Inkrafttreten der neuen Planungsvorschriften. FPRE bezeichnet diese Werte als «Landwert aktuell» und «Landwert neu». Die Ermittlung der Mehrwerte erfolgt auf Basis einer Schätzung.

Im Fall von Einzonungen, zu denen auch eine Umzonung der Grundstücke in den Zonen des öffentlichen Interesses gehört, ist die Bemessung der Mehrwertabgabe durch das Raumplanungsgesetz mit einem Abgabesatz von 20% des Mehrwerts definiert. Die Rahmenbedingungen eines Mehrwertausgleichs im Fall von Um- und Aufzonungen definieren die Kantone.

Im Kanton Zug ist der Ausgleich von planungsrechtlichen Mehrwerten im kantonalen Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug umgesetzt (§52a bis §52d PBG).

§52a zufolge können Gemeinden, neben einer fixen Abgabe bei Neueinzonungen, eine Mehrwertabgabe von maximal 20% auch bei Um- und Aufzonungen in ihren Bauordnungen festlegen. Die Erhebung erfolgt mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags.

Die Abgabe bei Um- und Aufzonungen kann unter folgenden Bedingungen erhoben werden:

- bei Umzonungen, für das um mehr als 30% des bisherigen Bodenwerts übersteigende Mass;
- bei Aufzonungen und Bebauungsplänen, für das die Nutzungserhöhung um mehr als 30 % übersteigende Mass, wenn gleichzeitig eine Erhöhung der Ausnützungsziffer um mehr als 0.3 bzw. der Baumassenziffer um mehr als 1.2 erfolgt.

Das bedeutet, dass neben den Kriterien zur minimalen Erhöhung der Ausnützungs- bzw. Baumassenziffer, eine Aufwertung von mindestens 30% des aktuellen Landwerts zwingend ist, um eine Mehrwertabgabe erheben zu können.

Für die Berechnung des Mehrwerts ist die kantonale Schätzungskommission zuständig. Gemäss §52b behält die Gemeinde 60% der Abgabe bei Einzonungen und 100% bei Um- und Aufzonungen.

---

### 2.2 Anschauungsbeispiel (Umzonung W3 zu WG4)

Die Berechnungsmethodik der Mehrwertabgabe wird auf Basis eines typischen Grundstücks an einer durchschnittlichen Mikrolage in der Stadt Zug aufgezeigt. Das Beispielgrundstück mit einer Grundstücksfläche von 5'000 m<sup>2</sup> liegt aktuell in der Wohnzone W3 mit einer Ausnützungsziffer 0.65 und wird in die Wohn- und Arbeitszone WA4 mit einer Ausnützungsziffer 1.0 umgezont.

In der nachstehenden Tabelle sind die baurechtlichen Eckwerte eines solchen Grundstücks zusammengefasst.

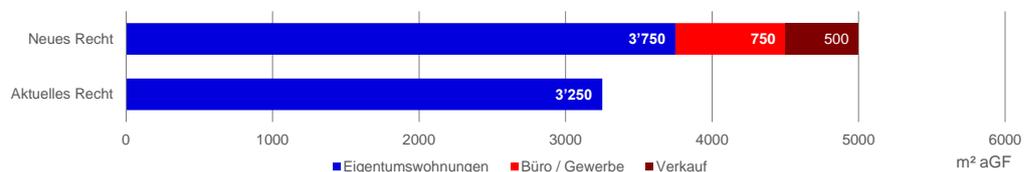
Tabelle 1 Anschauungsbeispiel: Baurechtliche Eckwerte

Bauzone	Aktuelles Recht		Neues Recht	
		Wohnzone W3		Wohn- und Arbeitszone WA4
Ausnützungsziffer AZ		0.65		1.00
Anzahl Geschosse (ohne Attika)		3		4
Min. Wohn-/Gewerbeanteil		90% / -		50% / -
Grundstücksfläche	m <sup>2</sup> GSF	5'000		5'000
anrechenbare Geschossfläche	m <sup>2</sup> aGF	3'250		5'000

Quelle: FPRE.

FPRE geht davon aus, dass die gesamte Ausnützung unter aktuellem Recht als Wohneigentum angeboten werden kann. Nach Umzonung im neuen Recht wird das Erdgeschoss (25% der oberirdischen Geschossfläche) für Geschäftsnutzungen bestimmt. In den drei Obergeschossen können Eigentumswohnungen realisiert werden (vgl. nachstehende Abbildung).

Abbildung 1 Anschauungsbeispiel: Nutzungsmix



Quelle: FPRE.

Unter den beschriebenen Rahmenbedingungen beläuft sich der indikative Landwert (Residualwert) dieses Grundstücks nach Einschätzung von FPRE per 1. Quartal 2022 auf CHF 31'600'000 unter aktuellem Recht und auf rund CHF 45'200'000 unter neuem Recht. Der effektive Mehrwert beträgt somit CHF 13'600'000.

Für die Berechnung der Bemessungsbasis für die Mehrwertabgabe wird der Marktwert im aktuellen Recht um 30% erhöht und steigt somit auf CHF 41'120'000. Der für die Mehrwertabgabe relevante Mehrwert liegt somit bei CHF 4'120'000.

Bei einem Abgabesatz von 20% liegt die geschuldete Mehrwertabgabe damit bei CHF 824'000.

Die Berechnung der Mehrwertabgabe ist in der nachstehenden Tabelle dargelegt.

Tabelle 2 Anschauungsbeispiel: Berechnung Mehrwertabgabe

	Formel	CHF
Landwert (Residualwert) «Aktuelles Recht» (AR)	A	31'600'000
Landwert (Residualwert) «Neues Recht» (NR)	N	45'200'000
<b>Mehrwert</b>		<b>13'600'000</b>
Bemessungsbasis Mehrwertabgabe	NR – 130%*AR	4'120'000
<b>Mehrwertabgabe (20%)</b>		<b>824'000</b>

Quelle: FPRE.

## 2.3 Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen (Verdichtungsgebiete)

Im Rahmen einer Studie hat FPRE im Jahr 2020 für die Areale, für welche in den nächsten Jahren ein neuer Bebauungsplan festgesetzt werden soll, die Höhe der voraussichtlichen Mehrwertabgabe unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben eingeschätzt.

Für die vorliegende Auswertung wurde die Auswahl der relevanten Gebiete revidiert, die baurechtlichen Rahmenbedingungen nachgesteuert und die indikativen Marktwerte anhand von aktuellen Marktdaten Stand 1. Quartal 2022 aktualisiert.<sup>1</sup>

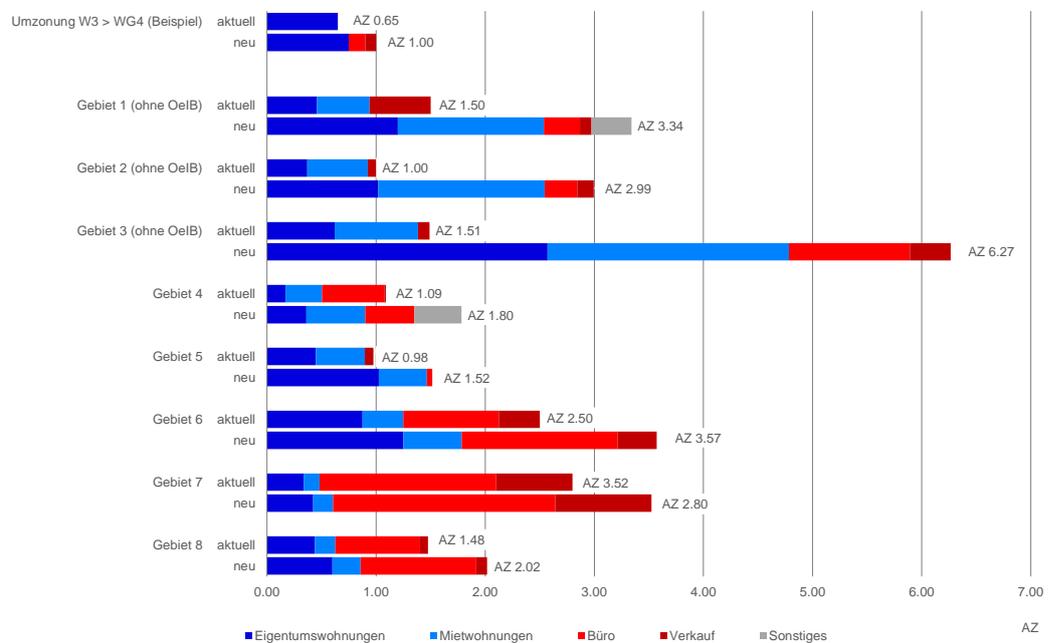
### 2.3.1 Verdichtungsgebiete

Die Analyse umfasst acht Gebiete (vgl. Abbildung 2):<sup>2</sup>

In den Gebieten 1, 2 und 3 werden Grundstücke in der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB) in der Analyse nicht berücksichtigt, da sie voraussichtlich nicht umgezont werden bzw. bzw. der zu erwartende Mehrwert aufgrund der kleinen Parzellengrösse im Vergleich zu den anderen Gebieten gering ausfallen würde.

Als Vergleich wird ebenfalls das im Abschnitt 2.2 dargestellte Beispiel einer Umzonung dargestellt.

Abbildung 2 Ausnützungsziffer und Nutzungsmix Verdichtungsgebiete aktuell und neu



Anmerkung: Nutzungsmix aktuell – Annahme FPRE, Nutzungsmix neu – gemäss Angabe Stadt Zug.

Nicht berücksichtigt ist die geplante Realisierung des preisgünstigen Wohnungsbaus auf freiwilliger Basis oder aufgrund von «externer» Verpflichtungen.

Quelle: FPRE.

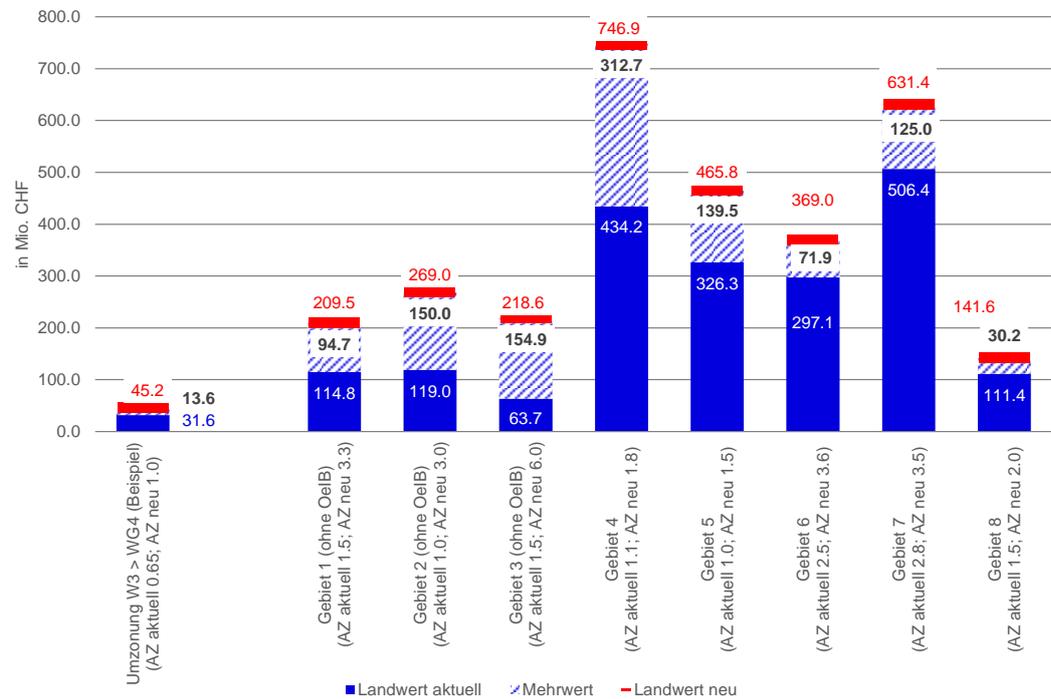
<sup>1</sup> Die detaillierten Berechnungen, eine Übersicht über die getroffenen Bewertungsannahmen sowie ein Methodenbeschrieb können dem Anhang 1 entnommen werden.

<sup>2</sup> Zwei Gebiete wurden aus den Analysen ausgeschlossen, weil spezielle Verhältnisse bestehen, so dass die Auswirkungen ohne umfangreiche Zusatzerläuterungen nicht verständlich sind.

### 2.3.2 Indikative Planungsmehrwerte

Auf der nachstehenden Abbildung sind die Resultate der indikativen Marktwertermittlung unter aktuellem und neuem Recht sowie die aus der Planung resultierenden Mehr- bzw. Minderwerte dargestellt.

Abbildung 3 Ergebnisse Mehrwertabschätzung in Mio. CHF (Werte indikativ)



Anmerkung: Weisse Zahl – Landwert aktuell; rote Zahl – Landwert neu; schwarze Zahl – Mehrwert.

Quelle: Modellierung FPRE.

### 2.3.3 Mehrwertabgabe

Basierend auf den ermittelten Marktwerten wird die Höhe der voraussichtlichen Mehrwertabgabe geschätzt. Die Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen erhebt zu 100% die Stadt Zug.

In der Tabelle 3 sind die Ergebnisse der Berechnung zusammengestellt.

Tabelle 3 Indikative Mehrwertabgabe (in Mio. CHF)

	Ausnutzungsziffer				Landwert aktuell	Landwert neu	Mehrwert	Bemess.- basis	Mehrwert- abgabe
	aktuell	neu	Delta						
Umzonung W3 > WG4	0.65	1.00	0.35	+54%	31.6	45.2	13.6	4.1	0.8
Gebiet 1 *	1.50	3.34	1.84	+123%	114.8	209.5	94.7	60.3	12.1
Gebiet 2 *	1.00	2.99	1.99	+198%	119.0	269.0	150.0	114.3	22.9
Gebiet 3 *	1.51	6.27	4.76	+316%	63.7	218.6	154.9	135.8	27.2
Gebiet 4	1.09	1.80	0.71	+65%	434.2	746.9	312.7	182.4	36.5
Gebiet 5	0.98	1.52	0.54	+55%	326.3	465.8	139.5	41.6	8.3
Gebiet 6	2.50	3.57	1.07	+43%	297.1	369.0	71.9	-	-
Gebiet 7	2.80	3.52	0.72	+26%	506.4	631.4	125.0	-	-
Gebiet 8	1.48	2.02	0.54	+37%	111.4	141.6	30.2	-	-
<b>Bauzonen ohne OeIB</b>					<b>1'972.9</b>	<b>3'051.7</b>	<b>1'078.9</b>	<b>534.4</b>	<b>106.9</b>

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

Quelle: Einschätzung FPRE.

Der geschätzte Ertrag aus der Mehrwertabgabe beläuft sich nach Einschätzung von FPRE auf CHF 106.9 Mio., wobei nicht bei allen Arealen eine Mehrwertabgabe fällig wird. Im Fall der Gebiete 6, 7 und 8 liegt die geschätzte Aufwertung unter der 30%-Grenze, wodurch keine Mehrwertabgabe erhoben werden kann.

## 2.4 Erkenntnisse

- Die durch die kantonalen Vorschriften vorgeschriebene Berechnungsmethodik für die Mehrwertabgabe führt dazu, dass nur bei grossen Verdichtungsgebieten eine Mehrwertabgabe erhoben werden kann. Es braucht eine erhebliche Aufzoning, damit der durch die Planung resultierende Mehrwert die 30%-Marke übersteigt.
- Bei denjenigen Arealen, bei denen bereits heute eine dichte Bebauung erlaubt ist, braucht es eine proportional höhere Aufzoning um die Aufwertungsgrenze von 30%, welche die Erhebung einer Mehrwertabgabe erlaubt, zu überschreiten. Dies ist im Fall des Gebiets 6 nicht der Fall, wo trotz der Erhöhung der Ausnützungsziffer um 1.1 (von 2.5 auf 3.6) und dem geschätzten Mehrwert von CHF 71.9 Mio. (+24%) keine Mehrwertabgabe fällig wird. (vgl. Tabelle 4)
- Andererseits reicht schon eine «konventionelle» Umzoning in den Gebieten mit mittlerer Dichte aus, um die durch den Gesetzgeber geforderte Aufwertung von 30% zu erreichen und als mehrwertabgabepflichtig zu gelten. Dies ist zum Beispiel der Fall bei einer Umzoning von der Wohnzone W3 mit einer Ausnützungsziffer 0.65 in die Wohn- und Arbeitszone WA4 mit einer Ausnützungsziffer 1.0, d.h. bei einer Erhöhung der Ausnützungsziffer um «lediglich» 0.35. Bei einer Grundstücksfläche von 5'000 m<sup>2</sup> steigt der Marktwert um rund CHF 13.6 Mio. (+43%). Die geschätzte Mehrwertabgabe beläuft sich in diesem Fall auf rund CHF 824'000 (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4 Vergleich Mehrwertabgabe in Gebieten mit mittlerer und hoher Dichte

	Ausnützungsziffer				Landwert aktuell	Landwert neu	Mehrwert		Mehrwert- abgabe
	aktuell	neu	Delta						
					MCHF	MCHF	MCHF	CHF	
Umzoning W3 > WG4	0.65	1.00	0.35	+54%	31.6	45.2	13.6	+43%	824'000
Gebiet 6	2.50	3.57	1.07	+43%	297.1	369.0	71.9	+24%	0

Quelle: FPRE.

- Weiter definiert der Gesetzgeber keinen festen Freibetrag, welcher von der Mehrwertabgabe befreit wird. Dies bedeutet, dass sobald die Aufwertung von 30% überschritten wird, auch bei kleinsten Grundstücken schon «ab dem ersten Franken» eine Mehrwertabgabe erhoben werden muss. Im Fall der Umzoning im Beispiel fällt somit schon bei einer Grundstücksfläche von 1 m<sup>2</sup> eine Mehrwertabgabe in Höhe von 165 CHF<sup>3</sup> an.
- Weiter ist der Zeitpunkt der Bemessung der Mehrwertabgabe aus Sicht der Investoren ungünstig – man «kauft die Katze im Sack» –, weil die Bemessung des Mehrwerts und damit der allfälligen Mehrwertabgabe erst nach Inkrafttreten der neuen Bauvorschrift erfolgt. Dies führt zu einer Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklungskosten.

<sup>3</sup> FPRE geht dabei davon aus, dass ein Ausnützungstransfer auf die benachbarten Grundstücke und somit die Realisierung der Ausnützung auch bei kleinsten Grundstücken möglich ist.

# 3 Preisgünstiges Wohnen gem. §18, Abs. 4 PBG

## 3.1 Grundlagen

Durch die Annahme der Initiative «Wohnen in Zug für alle» vom 17. Juni 2012 wurde der Stadtrat verpflichtet, preisgünstigen Wohnraum in der Stadt Zug zu schaffen. Eine Möglichkeit dieses Postulat zu erfüllen ist, die von einer Auf- oder Umzonung profitierenden Grundeigentümer zur Erstellung eines Anteils an preisgünstigem Wohnen zu verpflichten.

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug erlaubt es den Gemeinden in Wohn- und Mischzonen 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 festzulegen (§18, Abs. 4).

Die Stadt Zug erwägt die Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnungsbau von 20% der Mehrfläche. Massgebend ist die anrechenbare Geschossfläche. Würde eine solche Regelung in der Bauordnung festgelegt, soll auf Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen verzichtet werden.

## 3.2 Anschauungsbeispiel (Umzonung W3 zu WG4)

Die Mechanik der Berechnung des Mindestanteil an preisgünstiges Wohnen kann anhand des Beispiels vom Abschnitt 2.2, d.h. Umzonung eines typischen Grundstücks von der Wohnzone W3 in die Wohn- und Arbeitszone WA4, veranschaulicht werden.

In der nachstehenden Tabelle sind die wichtigsten Eckwerte zusammengefasst.

Tabelle 5 Anschauungsbeispiel: baurechtliche Eckwerte

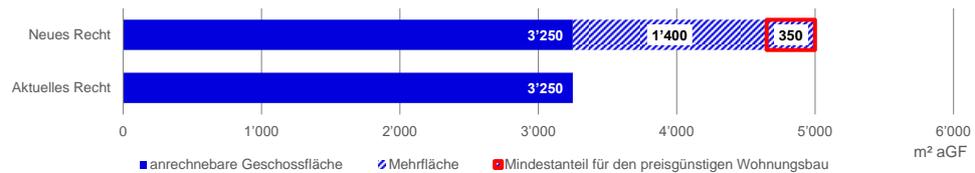
		Aktuelles Recht	Neues Recht
Bauzone		Wohnzone W3	Wohn- und Arbeitszone WA4
Ausnützungsziffer		0.65	1.00
Anzahl Geschosse (ohne Attika)		3	4
Min. Wohn-/Gewerbeanteil		90% / -	50% / -
Grundstücksfläche <sup>4</sup>	m <sup>2</sup> GSF	5'000	5'000
anrechenbare Geschossfläche	m <sup>2</sup> aGF	3'250	5'000

Quelle: FPRE.

Durch die Umzonung darf auf dem Areal rund 1'750 m<sup>2</sup> aGF mehr realisiert werden. Der Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnungsbau liegt dabei bei 350 m<sup>2</sup> aGF und entspricht einem Anteil von 7% bzw. etwa drei Wohnungen mit einer Wohnfläche von ca. 90 m<sup>2</sup> (vgl. Abbildung 4).

<sup>4</sup> Laut dem Gesetzestext darf bei Aufzonungen der Mindestanteil für preisgünstiges Wohnen erst ab einer Grundstücksfläche von mehr als 5'000 m<sup>2</sup> gefordert werden. Da es sich um eine diskrete Grenze handelt, geht FPRE davon aus, dass bereits eine Überschreitung von 1 m<sup>2</sup> diese Pflicht auslöst. Im Beispiel wird aufgrund der Lesbarkeit trotzdem auf die Grundstücksfläche von 5'000 m<sup>2</sup> abgestützt.

Abbildung 4 Anschauungsbeispiel: Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnen



Quelle: FPRE.

Im Vergleich zum Szenario ohne den preisgünstigen Wohnungsbau liegt der durch die Umzonung resultierende Mehrwert rund CHF 2'300'000 tiefer. Die geschätzte Mehrwertabgabe würde mit CHF 824'000 deutlich weniger ins Gewicht fallen.

Tabelle 6 Anschauungsbeispiel: Vergleich Mehrwert mit und ohne preisgünst. Wohnen

	Landwert aktuell CHF	Landwert neu CHF	Mehrwert CHF
Ausgangslage (ohne preisgünstiges Wohnen)	31'600'000	45'200'000	13'600'000
mit 20% an preisgünstigem Wohnen	31'500'000	42'900'000	11'300'000
<b>Reduktion des Mehrwerts</b>			<b>2'300'000</b>
Mehrwertabgabe (als Vergleich, vgl. Abschnitt 2.2)			824'000

Quelle: FPRE.

### 3.3 Mindestanteil für den preisgünstigen Wohnungsbau (Verdichtungsgebiete)

#### 3.3.1 Überblick über das preisgünstige Wohnen in der Stadt Zug

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über das preisgünstige Wohnen in der Stadt Zug.

Durch den vorgeschlagenen Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen werden in den ersten acht untersuchten Bebauungsplänen rund 45'000 m<sup>2</sup> an preisgünstigem Wohnen entstehen. Zusammen mit den weiteren aufgeführten Gebieten 9 bis 11 dürften in den nächsten Jahren damit rund 78'300 m<sup>2</sup> Geschossflächen an preisgünstigem Wohnraum entstehen. Dies entspricht rund 800 Wohnungen.

Tabelle 7 Preisgünstiges Wohnen in den laufenden Bebauungsplänen

	aktuelles Recht AZ	neues Recht AZ	Mehrausnützung AZ	preisgünst. Wohnen	
				AZ	m <sup>2</sup> aGF
Gebiet 1 (ohne OelB)	1.50	3.34	1.84	0.37	3'720
Gebiet 2 (ohne OelB)	1.00	2.99	1.99	0.40	6'080
Gebiet 3 (ohne OelB)	1.51	6.27	4.76	0.95	4'920
Gebiet 4	1.09	1.80	0.71	0.14	18'480
Gebiet 5	0.98	1.52	0.54	0.11	4'340
Gebiet 6	2.50	3.57	1.07	0.21	2'880
Gebiet 7	2.80	3.52	0.72	0.14	3'380
Gebiet 8	1.48	2.02	0.54	0.11	1'100
Gebiet 9 *					10'000
(keine AZ-Erhöhung)					
Gebiet 10 *					10'000
(keine AZ-Erhöhung, rechtskräftig)					
Gebiet 11 *					13'400
(rechtskräftig) *					
<b>Total</b>					<b>78'300</b>

Anmerkung: \* Diese Gebiete wurden im Rahmen der Analyse der ökonomischen Auswirkungen nicht weiter untersucht.

AZ - Ausnützungsziffer, aGF - anrechenbare Geschossfläche, MA - Mehrausnützung.

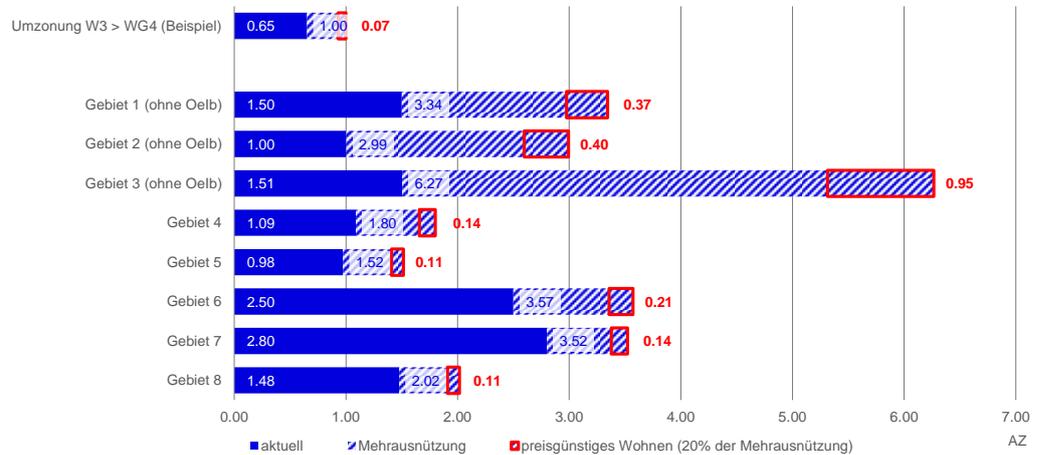
Quelle: Stadt Zug, Zusammenstellung FPRE.

### 3.3.2 Relevante Verdichtungsgebiete

Die Modellierung erfolgt auf Basis der gleichen Gebiete, wie im Fall der Abschätzung der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen (vgl. Abschnitt 2.3.1).

Im Neuen Recht wird neu bei allen Gebieten ein Mindestanteil von 20% der Mehrfläche als preisgünstiges Wohnen angenommen. Auf der Abbildung 5 sind die Anteile an preisgünstigem Wohnen bei den untersuchten Gebieten gemessen an der Ausnutzungsziffer dargestellt.

Abbildung 5 Verdichtungsgebiete – preisgünstiges Wohnen



Anmerkung: weisse Zahl: AZ aktuell; blaue Zahl: AZ neu; rote Zahl: preisgünstiges Wohnen;

Nicht berücksichtigt ist die geplante Realisierung des preisgünstigen Wohnungsbaus auf freiwilliger Basis oder aufgrund von «externer» Verpflichtungen.

Quelle: Zusammenstellung FPRE.

### 3.3.3 Vergleich der Situation mit und ohne Mindestanteil preisgünstiges Wohnen

Um die ökonomischen Auswirkungen der Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnen abzuschätzen hat FPRE die indikativen Landwerte aller Areale mit und ohne die neue Regelung eingeschätzt. Massgebend ist dabei die Veränderung des Nettomehrwerts.

Tabelle 8 Auswirkung Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen (in Mio. CHF)

Areal	Aktuelles Recht Landwert	Neues Recht (ohne Mindestanteil an preisgünst. Wohnen) *		Neues Recht (mit Mindestanteil an preisgünst. Wohnen)		Wert- reduktion
		Landwert*	Mehrwert (brutto)	Landwert	Mehrwert (netto)	
Umzonung W3 > WG4 (Beispiel)	31.6	45.2	13.6	42.9	11.3	2.3
Gebiet 1 **	114.8	209.5	94.7	197.2	82.4	12.3
Gebiet 2 **	119.0	269.0	150.0	240.8	121.8	28.2
Gebiet 3 **	63.7	218.6	154.9	201.8	138.1	16.8
Gebiet 4	434.2	746.9	312.7	711.6	277.4	35.3
Gebiet 5	326.3	465.8	139.5	445.7	119.4	20.1
Gebiet 6	297.1	369.0	71.9	357.4	60.3	11.6
Gebiet 7	506.4	631.4	125.0	619.7	113.3	11.7
Gebiet 8	111.4	141.6	30.2	137.1	25.7	4.5
<b>Total</b>	<b>1'972.9</b>	<b>3'051.8</b>	<b>1'078.9</b>	<b>2'911.3</b>	<b>938.4</b>	<b>140.5</b>

\* ohne Berücksichtigung einer möglichen Mehrwertabgabe;

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

Quelle: FPRE.

Die Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigen Wohnungen von 20% der Mehrfläche führte zu einer Reduktion des Nettomehrwerts. Der Nettomehrwert von CHF 1'078.9 Mio. reduziert sich damit um CHF 140.5 Mio bzw. 13.8% auf CHF 938.4 Mio.

### 3.4 Erkenntnisse

Anders als im Fall der Mehrwertabgabe erhöht sich der geforderte Mindestanteil linear im Vergleich zur geplanten Verdichtung, da er an die Mehrfläche gekoppelt ist. Je grösser also die Erhöhung der zulässigen Ausnutzungsziffer ist, desto höher liegt der Mindestanteil an Flächen für das preisgünstige Wohnen im Vergleich zu der gesamten zulässigen Geschossfläche. Zusammen mit der Bedingung der minimalen Grundstücksfläche von mehr als 5'000 m<sup>2</sup> führt dies zu einer stärkeren «Belastung» der eigentlichen Verdichtungsgebiete, wie z.B. Gebiet 2.

Tabelle 9 Vergleich preisgünstiges Wohnen bei Arealen mit mittlerer und hoher Aufzoning

	Ausnutzungsziffer			Landwert aktuell (in Mio. CHF)	Landwert neu (in Mio. CHF)		Wertreduktion (in Mio. CHF)	
	aktuell	neu	Diff.		ohne PgW	mit PgW		
Gebiet 2 (ohne OelB)	1.00	2.99	+1.99 198%	119.0	269.0	240.8	28.2	-10.5%
Gebiet 7	2.80	3.52	+0.72 26%	506.4	631.4	619.7	11.7	-1.9%

Anmerkung: PgW – preisgünstiges Wohnen.

Quelle: FPRE.

# 4 Synthese

## 4.1 Zusammenstellung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Auswirkungen der beiden Instrumente lassen sich anhand von Nettomehrwerten vergleichen. Der aktuelle Mehrwert wird dabei entweder durch die Mehrwertabgabe oder durch die Vorgabe zur Realisierung von preisgünstigem Wohnen, welche zur einer Wertreduktion gegenüber dem Marktniveau führt, reduziert.

Die Ergebnisse der beiden Abschätzungen sind in der Tabelle 9 auf der nächsten Seite zusammengestellt.

Der Vergleich erfolgt anhand des Mehrwerts (brutto), d.h. ohne Mehrwertabgabe und ohne das preisgünstige Wohnen, und anhand des Mehrwerts (netto) in drei Szenarien:

- Mehrwertabgabe gem. dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug;
- Theoretische Mehrwertabgabe, ohne Berücksichtigung des Freibetrags von 30% des aktuellen Landwerts;
- Nach Wertreduktion durch die Verpflichtung zur Realisierung von 20% der Mehrfläche als preisgünstigem Wohnungsbau.

## 4.2 Schlussfolgerungen

Aus der Analyse lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- 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 Ausnützung aufweisen. In einem Gebiet in der Wohnzone W3 (AZ 0.65) reicht schon eine Erhöhung der zulässigen Ausnützung 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.
- Bei der Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnen von 20% werden alle grossen Verdichtungsgebiete betroffen. Durch die minimale Grundstücksfläche von 5'000 m<sup>2</sup> muss bei geringen Aufzonungen kein preisgünstiges Wohnen realisiert werden. Zudem korreliert die Pflichtmenge an preisgünstigem Wohnen mit der Erhöhung der Ausnutzungsziffer und ist unabhängig von der ursprünglichen Dichte des Areals. So müssten bei einer geringen Erhöhung der Ausnutzungsziffer um 0.5 rund 0.1 davon im preisgünstigen Segment realisiert werden. Wird die zulässige Dichte stark erhöht, sodass die Ausnutzungsziffer um 4.0 steigt, liegt der Pflichtanteil an preisgünstigem Wohnen bei 0.8.
- Sofern die Freigrenze von 30% des Mehrwerts überschritten wird, erfolgt durch die Einführung des 20%-Mindestanteils an preisgünstigem Wohnen für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer in gewissen Fällen eine Besserstellung<sup>5</sup>, manchmal praktisch eine Gleichstellung<sup>6</sup> und ansonsten eine Schlechterstellung<sup>7</sup> gegenüber der Erhebung einer Mehrwertabgabe gemäss den Vorgaben des PBG.
- Zusätzlich zu den bereits in den städtebaulichen Verträgen gesicherten Flächen entsteht durch das Einführen des Mindestanteils an preisgünstigem Wohnen auf den untersuchten Gebieten preisgünstiger Wohnraum von insgesamt rund 45'000 m<sup>2</sup> aGF. Zusammen mit den Gebieten 9 bis 11<sup>8</sup> dürften damit in den kommenden Jahren in der Stadt Zug rund 800 preisgünstige Wohnungen realisiert werden (vgl. Abschnitt 3.3.1).

<sup>5</sup> Gebiet 3

<sup>6</sup> Gebiete 1 und 4.

<sup>7</sup> Gebiete mit Mehrwertabgabe: Gebiete 2 und 5; Gebiete mit Mehrwertabgabe = Null: Gebiete 6, 7 und 8.

<sup>8</sup> Diese Gebiete wurden im Rahmen der Analyse der ökonomischen Auswirkungen nicht weiter untersucht.

- Ein weiterer Unterschied ist der Zeitpunkt der Bemessung der Höhe der künftigen Verpflichtung. Während die Mehrwertabgabe erst nach dem Inkrafttreten der neuen Vorschriften festgelegt wird und lange eine Unbekannte bleibt, kann der Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen schon in den frühen Planungsphasen zuverlässig berechnet und entsprechend in der Planung und dem Business Case berücksichtigt werden.

Tabelle 10 Zusammenfassung (in Mio. CHF)

	Ausnutzungsziffer			Mehrwert (brutto)	Mehrwertabgabe gem. PBG			Mehrwertabgabe (theoretisch) ohne 30%-Aufwertungsgrenze			Mehrwertreduktion durch Mindestanteil an preisgünstigem Wohnen"		
	aktuell	neu	Diff.	MCHF	Mehrwertabgabe		Mehrwert (netto)	Mehrwertabgabe		Mehrwert (netto)	Wertreduktion		Mehrwert (netto)
					MCHF	% MW	MCHF	MCHF	% MW	MCHF	MCHF	% MW	MCHF
Umzonung W3 > WG4 (Beispiel)	0.65	1.00	+0.35	13.60	0.82	-6.1%	12.78	2.72	-20.0%	10.88	2.30	-16.9%	10.30
Gebiet 1 (ohne OelB)	1.50	3.34	+1.84	94.70	12.05	-12.7%	82.65	18.94	-20.0%	75.76	12.30	-13.0%	82.40
Gebiet 2 (ohne OelB)	1.00	2.99	+1.99	150.00	22.85	-15.2%	127.15	30.00	-20.0%	120.00	28.20	-18.8%	121.80
Gebiet 3 (ohne OelB)	1.51	6.27	+4.76	154.90	27.16	-17.5%	127.74	30.98	-20.0%	123.92	16.80	-10.8%	138.10
Gebiet 4	1.09	1.80	+0.71	312.70	36.49	-11.7%	276.21	62.54	-20.0%	250.16	35.30	-11.3%	277.40
Gebiet 5	0.98	1.52	+0.54	139.50	8.32	-6.0%	131.18	27.90	-20.0%	111.60	20.10	-14.4%	119.40
Gebiet 6	2.50	3.57	+1.07	71.90	0.00	0.0%	71.90	14.38	-20.0%	57.52	11.60	-16.1%	60.30
Gebiet 7	2.80	3.52	+0.72	125.00	0.00	0.0%	125.00	25.00	-20.0%	100.00	11.70	-9.4%	113.30
Gebiet 8	1.48	2.02	+0.54	30.20	0.00	0.0%	30.20	6.04	-20.0%	24.16	4.50	-14.9%	25.70
<b>Total</b>				<b>1'078.9</b>	<b>106.9</b>		<b>972.0</b>	<b>215.8</b>		<b>863.1</b>	<b>140.5</b>		<b>938.4</b>

Anmerkung: %MW - % vom Mehrwert (brutto).

Quelle: FPPE.

---

# Anhang

---

- A 1 Bericht «Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen, Stadt Zug (aktualisiert)» vom FPRE;  
Stand 25. März 2022;
- A 2 Bericht «Preisgünstiges Wohnen gem. § 18 Abs. 4 PBG, Stadt Zug» vom FPRE;  
Stand 25. März 2022;
- A 3 Gemeindecheck Wohnen Stadt Zug, 1Q. 2022
- A 4 Gemeindecheck Geschäft Stadt Zug, 1Q. 2022
- A 5 Gemeindecheck Wohnen Stadt Zug - Choller, 1Q. 2022
- A 6 Gemeindecheck Geschäft Stadt Zug - Choller, 1Q. 2022

---

# Impressum

---

## **Projekt**

30263.1

## **Auftraggeber**

Stadt Zug

Baudepartement

Gubelstrasse 22

6301 Zug

## **Kontakt**

Herr Harald Klein

## **Ersteller**

Fahrländer Partner

Raumentwicklung AG

Seebahnstrasse 89

8003 Zürich

+41 44 466 70 00

info@fpre.ch

www.fpre.ch

Fabrikstrasse 20A

3012 Bern

+41 31 348 70 00

bern@fpre.ch

www.fpre.ch

## **Projektleitung**

Marta Dittes

## **Bearbeitung**

Stefan Fahrländer

Marta Dittes

## **Zeitraum**

Februar – März 2022