

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Stadtkanzlei: Volksinitiative "2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand"; Gültigerklärung und Abstimmungsempfehlung

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2791 vom 31. Januar 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht und Antrag zur Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand». Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

- I Beginn der Unterschriftensammlung**
- II Rechtsgrundlagen für das Initiativrecht auf Gemeindeebene**
 - 1. Kantonales Recht
 - 2. Gemeindliches Recht
- III Prüfung durch den Grossen Gemeinderat und Prüfungsumfang**
- IV Gültigkeitserfordernisse**
 - 1. Formelle Rechtmässigkeit
 - 1.1 Zustandekommen
 - 1.2 Einheit der Initiativart
 - 1.3 Einheit der Form
 - 1.4 Einheit der Materie
 - 2. Materielle Rechtmässigkeit
 - 2.1 Zulässigkeit des Initiativgegenstandes
 - 2.2 Durchführbarkeit
 - 2.3 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht
- V Beurteilung des Initiativbegehrens aus inhaltlicher Sicht**
 - 1. Wohnungsmarkt Stadt Zug
 - 2. Bestehende Instrumente zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum
 - 3. Aspekte der Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus
 - 4. Raumplanerische Aspekte
- VI Antrag**

I Beginn der Unterschriftensammlung

Am 2. Mai 2022 haben Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees bei der Stadtkanzlei die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative mit dem Titel «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» angekündigt und gleichzeitig einen Initiativbogen hinterlegt. Der Text des Initiativbegehrens lautet wie folgt:

1. Die Stadt Zug fördert den preisgünstigen Wohnungsbau.
2. Der Stadtrat und der Grosse Gemeinderat sorgen dafür, dass bis 2040 mindestens 20% aller Wohnungen auf dem Stadtgebiet preisgünstig sind. Im Vordergrund steht Wohnraum, der familien-, alters- oder jugendgerecht ist. Ein angemessener Anteil ist für innovative Wohnformen vorzusehen.
3. Sie ergreifen dazu insbesondere folgende Massnahmen:
 - a. In allen Verdichtungsgebieten müssen mindestens 40% der neu erstellten Wohnflächen preisgünstig sein, soweit das kantonale Planungs- und Baugesetz dies zulässt. Ausgenommen davon sind die Gebiete mit bereits rechtskräftigen Bebauungsplänen oder Baubewilligungen.
 - b. Die städtischen Grundstücke Gimenen (GS 3172), Industriestrasse Nord (Steinlager, GS 2976 und 3256) und Chamerstrasse (GS 2348 und 4107) sind umgehend durch öffentliche Körperschaften oder gemeinnützige Wohnbauträger mit preisgünstigen Wohnungen zu überbauen.
 - c. Sobald die Stadt das Areal des alten Gaswerks (GS 4709 und Anteil an GS 286) besitzt, ist dieses für öffentliche Nutzungen und den preisgünstigen Wohnungsbau vorzusehen und durch öffentliche Körperschaften oder gemeinnützige Wohnbauträger zu überbauen. Die Stadt Zug sichert sich vom Kanton möglichst schnell das Recht, auf dem Areal zu planen.
 - d. Die Stadt betreibt eine aktive Land- und Immobilienerwerbspolitik.
4. Gemäss dieser Initiative neu erstellte Wohnungen gelten als preisgünstig, falls sie eine der folgenden Bedingungen genügen:
 - a. Sie erfüllen die Anforderungen des kantonalen Wohnraumförderungsgesetzes.
 - b. Die Mietpreise liegen nicht über den Obergrenzen, wie sie in der Verordnung des Stadtrats über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau festgelegt sind.
 - c. Es handelt sich um innovative Wohnformen, die einer dauernden Kostenmiete unterliegen.
 - d. Es handelt sich um Wohnraum von gemeinnützigen Wohnbauträgern, die ohne Gewinnabsichten dem Prinzip der kostendeckenden Miete verpflichtet sind.
5. Der Stadtrat erlässt Richtlinien, die die Zuteilung der Wohnungen regeln, welche durch die Stadt gemäss dieser Initiative erstellt werden.
6. Der Stadtrat unterbreitet dem Grossen Gemeinderat alle zwei Jahre einen Bericht über die erreichten Ziele der Initiative und die diesbezüglichen Aktivitäten.
7. Die Initiative tritt unmittelbar nach der Erwirkung ihrer Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

II Rechtsgrundlagen für das Initiativrecht auf Gemeindeebene

1. Kantonales Recht

Gemäss § 113 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) kann eine in der Gemeindeordnung festgesetzte Anzahl Stimmberechtigter über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt, eine Initiative einreichen (vgl. Abs. 1). Die Initiative kann in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (Abs. 2). Die Behandlung der Initiative im Grosse Gemeinderat richtet sich nach § 114 GG. Danach kann der Grosse Gemeinderat die Initiative zum Beschluss erheben (vgl. § 114 Abs. 1 Satz 1 GG). Stimmt er der Initiative nicht zu, muss sie den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden (Satz 2). Fällt die Entscheidung in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten gemäss § 109 GG (obligatorisches Referendum), kann der Grosse Gemeinderat Zustimmung oder Ablehnung beantragen (vgl. § 114 Abs. 2 GG). Schliesslich kann der Grosse Gemeinderat gemäss § 114 Abs. 3 GG - für den Fall, dass er die Initiative ablehnt - einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative der Urnenabstimmung unterstellen (vgl. Satz 1). Die Abstimmung ist innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative bei der Gemeindekanzlei durchzuführen (vgl. Satz 2). Im Übrigen regelt die Gemeindeordnung das Verfahren für das Referendum und die Initiative (vgl. § 116 GG).

2. Gemeindliches Recht

Nach § 10 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GemO) können 800 Stimmberechtigte ein Volksinitiativbegehren im Sinne von § 113 des Gemeindegesezt einreichen. Die Frist zur Einreichung bei der Stadtkanzlei beträgt sechs Monate nach Eröffnung der Unterschriftensammlung. Der Beginn der Unterschriftensammlung ist der Stadtkanzlei unter gleichzeitiger Hinterlegung des Initiativtextes mitzuteilen. (Vgl. Abs. 2). Nach § 10 Abs. 3 GemO hat der Initiativbogen folgende Angaben zu enthalten: Die Überschrift „Stadt Zug“ (Bst. a), den Wortlaut der Initiative (Bst. b), eine vorbehaltlose Rückzugsklausel (Bst. c), das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung (Bst. d), der Hinweis, dass sich nach Art. 282 StGB strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (vgl. Bst. e) sowie gemäss Bst. f die Namen und Adressen von mindestens drei Urheberinnen oder Urhebern der Initiative (Initiativkomitee). Stimmberechtigte, die ein Initiativbegehren unterzeichnen wollen, haben auf dem Initiativbogen handschriftlich und leserlich Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Wohnadresse anzugeben sowie eigenhändig zu unterzeichnen. Sie dürfen ein Initiativbegehren nur einmal unterzeichnen. (Vgl. Abs. 4). Was die Behandlung der Initiative angeht, hält § 11 GemO Folgendes fest: Nach Einreichung des Initiativbegehrens überprüft die Stadtkanzlei die Gültigkeit der Unterschriften. Gestützt auf einen Bericht und Antrag des Stadtrates beschliesst der Grosse Gemeinderat sodann über die Gültigkeit der Initiative. (Vgl. Abs. 1). Fällt die Beschlussfassung über den Gegenstand der Initiative in die Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates, kann dieser die Initiative zum Beschluss erheben. Lehnt er die Initiative ab, ist sie der Urnenabstimmung zu unterstellen. (Vgl. Abs. 2). Fällt die Entscheidung über den Initiativgegenstand in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten, kann der Grosse Gemeinderat Zustimmung oder Ablehnung beantragen (Abs. 3). Lehnt der Grosse Gemeinderat eine Initiative ab, kann er einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative der Urnenabstimmung unterstellen (Abs. 4). Die Urnenabstimmung ist innert sechs Monaten seit Einreichung des Initiativbegehrens, spätestens jedoch zusammen mit dem nächsten nach Ablauf dieser Frist stattfindenden eidgenössischen oder kantonalen Urnengang durchzuführen (Abs. 5).

Schliesslich enthält auch die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (Geschäftsordnung GGR, GSO) eine Vorschrift über die Behandlung von Volksinitiativen: Nach § 39 GSO übermittelt der Stadtrat die eingereichten Volksinitiativen beförderlichst mit einem Bericht und Antrag an den Grosse Gemeinderat.

III Prüfung durch den Grossen Gemeinderat und Prüfungsumfang

Weder das Gemeindegesetz noch die Gemeindeordnung sehen eine amtliche Vorprüfung von Initiativbögen vor. Über die Gültigkeit einer Initiative wird somit erst nach deren Einreichung entschieden. Die Zuständigkeit hierfür liegt gestützt auf § 11 Abs. 1 Satz 2 GemO beim Grossen Gemeinderat. Im Zusammenhang mit der Behandlung der seinerzeitigen „Altstadt-Initiative“ hatte sich eine gewisse Unsicherheit gezeigt, ob der Rat zur Prüfung der Gültigkeit der Initiative nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet sei. Das Verwaltungsgericht hielt in der Folge in seiner Entscheid vom 21. Februar 1991 (vgl. GVP 1991/92, S. 8 ff.) ausdrücklich fest, dass der Grosse Gemeinderat nicht nur befugt sei, Volksinitiativen auf deren Gültigkeit zu überprüfen, sondern auch dazu verpflichtet. Der Grosse Gemeinderat hat somit - unabhängig davon, ob er einem Initiativbegehren positiv oder negativ gegenübersteht - zunächst eine rechtliche Überprüfung vorzunehmen. Diese Prüfung hat grundsätzlich unter zwei Gesichtspunkten zu erfolgen: Zum einen ist zu prüfen, ob das Initiativbegehren die formellen Erfordernisse erfüllt - zum andern ist der Grosse Gemeinderat aber auch verpflichtet, eine Rechtmässigkeitsprüfung hinsichtlich des Inhalts der Initiative durchzuführen (vgl. Hans Hagmann/Felix Horber, Die Geschäftsordnung im Parlament, Zürich 1998, Rz. 8 zu § 39).

IV Gültigkeitserfordernisse

1. Formelle Rechtmässigkeit

1.1 Zustandekommen

Die Volksinitiative „2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand“ wurde am 22. September 2022 mit insgesamt 901 rechtsgültigen Unterschriften eingereicht (vgl. Gesamtbescheinigung der Einwohnerkontrolle Zug vom 22. September 2022). Die Unterschriftensammlung begann am 2. Mai 2022, nachdem der Stadtkanzlei der Beginn der Unterschriftensammlung unter gleichzeitiger Hinterlegung des Initiativtextes angezeigt worden war. Mit der Einreichung des Volksbegehrens am 22. September 2022 ist die Sammelfrist von sechs Monaten eingehalten. Die für ein Initiativbegehren in der Stadt Zug notwendige Anzahl von 800 Unterschriften ist damit innert der gemäss § 10 Abs. 2 GemO einzuhaltenden Sammelfrist von sechs Monaten eingereicht worden. Die Initiativbogen enthalten die gemäss § 10 Abs. 3 GemO notwendigen Angaben, nämlich die Überschrift „Stadt Zug“, den Wortlaut der Initiative, eine vorbehaltlose Rückzugsklausel, das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung, den Hinweis darauf, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht, sowie die Namen und Adressen von mindestens drei Urheberinnen bzw. Urhebern. Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» ist damit formell korrekt zustande gekommen.

1.2 Einheit der Initiativart

Nach herrschender Lehre muss das Initiativbegehren als Verfassungs-, Gesetzes- oder andere Initiative (Verwaltungsinitiative) ausgestaltet sein. Die verschiedenen Arten von Initiativen dürfen nicht miteinander vermengt werden (vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2105, mit Hinweisen).

Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» verlangt verschiedene Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus. Dabei handelt es sich um einen typischen Anwendungsfall der sogenannten „Verwaltungsinitiative“. Das Volksbegehren wahrt somit die Einheit der Initiativart.

1.3 Einheit der Form

Mit der Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» wird eine Mehrzahl von Massnahmen zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus verlangt. Diese Massnahmen sind mehr oder weniger konkretisierungsbedürftig. Das Initiativbegehren ist somit in der Form einer einfachen Anregung gehalten. Die Einheit der Form wird damit gewahrt.

1.4 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie soll sicherstellen, dass mit einer Initiative nicht verschiedene Anliegen vorgebracht werden, die nichts miteinander zu tun haben. Ziel dieser Einschränkung ist die Wahrung der politischen Rechte. Die politischen Rechte schützen gemäss Art. 34 der Bundesverfassung die freie Willensäusserung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Die freie Willensäusserung wird jedoch beeinträchtigt, wenn eine Initiative verschiedene Gegenstände umfasst, die nichts miteinander zu tun haben, und so die Stimmberechtigten vor einem Dilemma stehen, wenn sie ein bestimmtes Teilanliegen der Initiative unterstützen möchten, ein anderes aber ablehnen. Aus diesem Grund müssen die Teilbegehren einer Initiative stets einen engen Sachzusammenhang aufweisen. Vorliegend wird mit dem Initiativbegehren die Umsetzung einer grösseren Zahl von Massnahmen verlangt, die jedoch allesamt einen engen Sachzusammenhang mit der Förderung und dem Erhalt von preisgünstigem Wohnraum aufweisen. Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» erfüllt damit auch das Erfordernis der Einheit der Materie.

2. Materielle Rechtmässigkeit

2.1 Zulässigkeit des Initiativgegenstandes

Inhalt einer Initiative kann nach § 113 Abs. 1 GG jeder in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallende Gegenstand sein, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus gehört mittlerweile unbestrittenermassen zu den (weiteren) Aufgaben der Einwohnergemeinden im Sinne von § 59 Abs. 2 GG. Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» hat deshalb eine gemeindliche Aufgabe im Sinne von § 113 Abs. 1 GG zum Gegenstand. Die Umsetzung der mit dem Initiativbegehren verlangten Massnahmen wird Kosten in einer Grössenordnung nach sich ziehen, welche die Referendums Grenzen von § 7 Bst. b bzw. von § 8 Abs. 1 Bst. d GemO bei weitem übersteigen wird. Beim Initiativgegenstand handelt es sich folglich um eine gemeindliche Aufgabe im Sinne von § 113 Abs. 1 GG, welche dem obligatorischen bzw. dem fakultativen Referendum unterliegt.

2.2 Durchführbarkeit

Eine Volksinitiative ist grundsätzlich nur dann gültig, wenn ihre Begehren erfüllt werden können. Auch wenn im vorliegenden Fall die Ziele des Volksbegehrens als ambitioniert erscheinen mögen und für die Umsetzung der verlangten Massnahmen erhebliche personelle und vor allem auch finanzielle Ressourcen erforderlich sein werden, dürfen die Begehren der Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» als durchaus durchführbar betrachtet werden. Damit erfüllt das Volksbegehren auch das Erfordernis der Durchführbarkeit.

2.3 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Mit Bezug auf den Inhalt wird für die Gültigkeit einer Volksinitiative vorausgesetzt, dass das initiierte Begehren mit dem übergeordneten Recht im Einklang steht. Hinsichtlich der Initiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» ergeben sich keinerlei Hinweise, die darauf schliessen liessen, dass das Initiativbegehren mit dem übergeordneten Recht unvereinbar sein könnte. Im Gegenteil wird unter Ziff. 3 Bst. a des Initiativbegehrens, wonach in Verdichtungsgebieten ein Mindestanteil von 40% der neu erstellten Wohnflächen preisgünstig sein muss, mit dem Vorbehalt des kantonalen Planungs- und Baugesetzes der Vorrang des übergeordneten Rechts ausdrücklich verankert. Unter diesen Umständen darf davon ausgegangen werden, dass die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» sich als gültig erweist. Sie ist deshalb der Urnenabstimmung zu unterstellen.

V Beurteilung des Initiativbegehrens aus inhaltlicher Sicht

1. Wohnungsmarkt Stadt Zug

Zug mit seiner guten Lage, der Anbindung an die Städte Luzern und Zürich und deren Angebot im universitären Bereich, Kultur und Freizeit, der Anbindung an den Flughafen, die sehr gute Erschliessung mit Bahn und für den privaten Verkehr sowie den nahen Erholungsgebieten und Sportmöglichkeiten im voralpinen und alpinen Bereich erweist sich als besonders attraktiv. Entsprechend hoch ist die Nachfrage nach Wohnraum und Büro- sowie Gewerbeflächen. Der Nachfragedruck führt zu einem ausgetrockneten Immobilienmarkt mit hohen Mieten, der es auch dem Mittelstand zunehmend verunmöglicht, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Das bildet sich in der tiefen Leerwohnungsziffer ab. Der Kanton Zug hatte per Stichtag Juni 2021 mit 0.35 % schweizweit die tiefste Leerwohnungsziffer. Im Vergleich dazu liegt der Schweizer Durchschnitt bei 1.54 %.

In der Stadt Zug sind heute rund 14 % aller Mietwohnungen dem preisgünstigen Segment zuzuordnen. Im Besitz der Stadt Zug selbst befinden sich rund 350 Wohnungen, davon werden 280 Wohnungen preisgünstig vermietet. Eine grosse Herausforderung wird darin liegen, dass der heutige Anteil an preisgünstigen Wohnungen von rund 14 % gehalten werden kann und es nicht zu einer Verwässerung durch den Neuwohnungsbau kommt.

Mit «preisgünstig» wird Wohnraum bezeichnet, der im Vergleich zu ähnlichen Wohnungen in der Gemeinde und der Region einen günstigen Preis aufweist. Massgebend sind je nach Region das bestehende Wohnraumangebot und die Bevölkerungsstruktur, aber auch persönliche Faktoren wie Einkommen und Lebensumstände. Im Zusammenhang mit preisgünstigem Wohnraum wird häufig auch von der Kostenmiete gesprochen. Damit wird der Mietzins bezeichnet, der zur vollständigen Deckung der laufenden Aufwendungen unter Berücksichtigung der tatsächlichen Finanzierungskosten erforderlich ist, im Gegensatz zur Marktmiete, die durch das Prinzip von Angebot und Nachfrage bestimmt ist. Die Förderung von preisgünstigem Wohnraum beschränkt sich nicht alleine auf einkommensschwache Haushalte, angestrebt wird vielmehr eine gute soziale Durchmischung, die insbesondere auch den Mittelstand unterstützt. Neben Begriffen wie bezahlbar, kostengünstig, sozial, gemeinnützig oder erschwinglich hat sich in der Praxis der Begriff «preisgünstige Wohnungen» durchgesetzt.

2. Bestehende Instrumente zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum

Zur Förderung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum bestehen auf eidgenössischer und kantonaler sowie städtischer Ebene folgende Instrumente:

- Wohnraumförderungsgesetz (WFG): Das kantonal und bundesrechtlich verankerte Wohnraumförderungsgesetz (WFG) richtet sich in erster Linie an Haushalte mit geringem Einkommen. Gestützt auf das Gesetz fördert der Kanton günstigen Wohnraum und richtet Mietzinszuschüsse an Mieterinnen und Mieter aus. Zur Förderung werden Beiträge, die nicht zurückbezahlt werden müssen, zur Verbiligung der Mietzinse von neu erstellten, erworbenen, erneuerten oder bestehenden Wohnungen eingesetzt und Darlehen für den Erwerb von Bauland, Liegenschaften, Wohnungen und Baurechten sowie zinslose Projektdarlehen als Starthilfe für gemeinnützige Bauträger gewährt.
- Zone für preisgünstigen Wohnungsbau: Im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2009 und den einhergehenden Neueinzonungen wurden mit dem Einverständnis der betreffenden Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vier Zonen für den preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung festgelegt. In diesen Zonen, es handelt sich um Gebiete in der Mülimatt in Oberwil, im Unterfeld, im Göbli und Im Rank, ist die Hälfte der Wohnungen im preisgünstigen Bereich zu erstellen. Künftig kann dieses Instrument nicht mehr eingesetzt werden.

Das kantonale Recht lässt keine solchen Zonenfestlegungen mehr zu. Im Gegenzug hat der Kanton mit § 18 Abs. 4 PBG eine behörden-, aber nicht eigentümergebundene gesetzliche Grundlage geschaffen, in Wohn- und Mischzonen bei Neu-, Um- oder Aufzonungen ab einer Fläche von mehr als 5'000 m² sowie bei ordentlichen Bebauungsplänen Mindestanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau vorzuschreiben. Der Stadtrat wird im Rahmen der Revision der Ortsplanung bei den wenigen Arrondierungen die Festsetzung eines Mindestanteils prüfen.

- Stadteigene Wohnungen im Verwaltungsvermögen: Die Stadt Zug verfügt über 320 Mietwohnungen, davon 280 preisgünstige Wohnungen mit einer Kostenmiete. Ein Teil der preisgünstigen Wohnungen unterliegt zudem dem WFG. Für diese Wohnungen gelten Belegungs-, Einkommens- und Vermögensvorschriften. Damit wird sichergestellt, dass die Vermietung an berechnete Anspruchsgruppen (Mittelstand und einkommensschwächere Haushalte) erfolgt.
- Abgabe von Liegenschaften an Wohnbaugenossenschaften: Die Stadt Zug hat mehrere Liegenschaften im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften vergeben. Auch diese Wohnungen, beispielsweise im Roost oder an der Baarerstrasse, sind nach dem Prinzip der Kostenmiete und überwiegend nach dem WFG vermietet. Dieses Modell bewährt sich und soll auch in Zukunft bei der Entwicklung von städtischen Liegenschaften und Parzellen zur Anwendung kommen. Die Kooperation mit gemeinnützigen und genossenschaftlichen Bauträgern kommt auch bei privaten Bebauungsplanvorhaben zum Zug.
- Private Wohnbauträger: Eine ansehnliche Zahl von preisgünstigen Wohnungen werden von verschiedenen privaten Wohnbauträgern wie der Korporation Zug, der Bürgergemeinde Zug, diversen Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen und Privaten gehalten. In der geplanten Wohnüberbauung beim heutigen Güterbahnhof werden die SBB ein Drittel der Wohnungen im preisgünstigen Segment anbieten.
- Ordentliche Bebauungspläne: In der Vergangenheit kam bei Ordentlichen Bebauungsplänen eine freiwillige Praxis zum Ausscheiden von preisgünstigem Wohnraum zur Anwendung. Die von der Stadt Zug mit den jeweiligen Grundeigentümern getroffenen Vereinbarungen (in der Regel 20 % der Mehrausnutzung) stützten sich dabei auf die Bestimmungen des Kantonalen Richtplans. Dieser ist nur behörden- und nicht eigentümergebunden. Der Kantonale Richtplan verlangt von Kanton und Gemeinden die Unterstützung der Schaffung und den Erhalt von Miet- und Eigentumswohnungen als preisgünstigen Wohnraum, wobei gleichzeitig die Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zu berücksichtigen sind. Daher sind Vereinbarungen über preisgünstigen Wohnraum bis heute immer auch von der Kooperation der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abhängig. Die in den vergangenen Jahren erprobte Praxis hat sich indessen bewährt. Insbesondere kann damit der bestehenden Wohnungsnot im preisgünstigen Segment mit einem wirkungsvollen und effizienten Instrument begegnet werden. Um den preisgünstigen Wohnungsbau nicht nur in laufenden, sondern auch künftigen Bebauungsplanvorhaben zu sichern, hat der Stadtrat die Einführung des neuen § 34a in der Bauordnung beantragt (siehe Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2736 vom 24. Mai 2022 und die Ausführungen unter «Raumplanerische Aspekte»).

3. Aspekte der Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus

Der Stadtrat von Zug fördert und fordert den preisgünstigen Wohnraum seit über einem Jahrzehnt. Mit dem im Jahr 2018 (GGR-Vorlage Nr. 2197.6) verabschiedeten Aktionsplan «Wohnen in Zug für alle» hat er bereits mehrere städtische Grundstücke definiert, welche sich für den preisgünstigen Wohnraum eignen. Sukzessive erarbeiten der Stadtrat und die zuständigen Departemente die Grundlagen und Voraussetzungen,

damit diese Grundstücke auch der Überbauung durch Wohnbaugenossenschaften zugeführt werden können. Dabei ist es das erklärte Ziel des Stadtrats, eine möglichst hohe Anzahl an Wohneinheiten im preisgünstigen Segment zu schaffen, sowohl für die einkommensschwachen Haushalte als auch für den Mittelstand. Dabei spielen neben einer hohen Ausnützung der jeweiligen Grundstücke und einer hohen Flächeneffizienz auch die Lage der Grundstücke eine Rolle, die bei den Entwicklungen betrachtet werden müssen.

Die von den Initiantinnen und Initianten der Volksinitiative genannten Massnahmen, welche zur Zielerreichung ergriffen werden sollen, werden vor diesem Hintergrund wie folgt beurteilt:

Initiative: Forderung 3a.

Siehe Ausführungen in Ziff. 4 zu raumplanerischen Aspekten.

Initiative: Forderung 3b.

Die städtischen Grundstücke Gimenen (GS 3172), Industriestrasse Nord (Steinlager, GS 2976 und 3256) und Chamerstrasse (GS 2348 und 4107) sind umgehend durch öffentliche Körperschaften oder gemeinnützige Wohnbauträger mit preisgünstigen Wohnungen zu überbauen.

Gimenen GS Nr. 3172



Ausgangslage:

Das Grundstück ist 17'218 m² gross und liegt in drei Bauzonen. Neben der Zone OelB, welche für Schulbauten vorgesehen ist (ca. 8'718 m²) liegen ca. 3'600 m² in der Zone W1 und ca. 4'900 m² in der Zone W2a. Die Zone W1 hat eine Ausnützungsziffer von 0.25 und die Zone W2a eine AZ von 0.4. Insgesamt ergibt das eine Ausnützung von 2'860 m² und entspricht damit lediglich circa 25 Wohnungen.

Aktuelle Entwicklung:

Im Rahmen der Ortsplanungsrevision wird eine teilweise Einzonung der Zone OelB in eine Wohnzone sowie eine einheitliche Zonierung der städtischen Bauparzelle in der Gimenen - Zuweisung zu einer Wohnzone W2B – geprüft.

Fazit:

Eine rasche Entwicklung des städtischen Grundstücks sollte vor dem Hintergrund, eine möglichst grosse Anzahl an preisgünstigen Wohnungen zu realisieren, nicht erfolgen. Die Ortsplanungsrevision ist aus Sicht des Stadtrats zwingend abzuwarten. Zudem stellt sich die Frage, ob die Lage für preisgünstigen Wohnraum geeignet ist. Im Rahmen der letztmaligen Ortsplanungsrevision wurden im Sinne eines politischen Kompromisses vier Zonen für den preisgünstigen Wohnungsbau ausgeschieden (im Rank, Unterfeld, Lüssi/Göbli und Mülimatt) und eine Zone für den gehobenen Mittelstand (Gimenen).

Industriestrasse Nord GS Nr. 2976 (Steinlager)



Ausgangslage:

Das von den Initiantinnen und Initianten genannte Grundstück GS Nr. 3256 befindet sich nicht im Eigentum der Stadt Zug. Das städtische Grundstück GS Nr. 2976 umfasst eine Fläche von 5'493 m² und weist in der Regelbauweise eine AZ von 1.0 auf. Unter Einhaltung aller Grenzabstände und unter Berücksichtigung der Grundstücksform ist fraglich, ob eine flächeneffiziente Überbauung realisiert werden kann.

Aktuelle Entwicklung:

Um eine sinnvolle Überbauung des Areals «Steinlager» zu ermöglichen, soll über das Geviert «Schleifepark» ein städtebauliches Konkurrenzverfahren, welches auch die angrenzenden Grundstücke auf Baarer Boden umfasst, zur Ausarbeitung eines Richtprojekts durchgeführt werden. Dieses wird anschliessend in einen Bebauungsplan überführt. Dies würde die Ausnutzungsziffer voraussichtlich mindestens verdoppeln. Und in Verbindung mit dem Grundstück GS Nr. 3256 könnte eine gute Überbaubarkeit erreicht werden.

Fazit:

Die gemeinsame Entwicklung im Schleifepark ist wirtschaftlich und städtebaulich anzustreben. Eine deutliche Erhöhung der Ausnutzung dürfte auch im Sinne der Initiative sein.

Chamerstrasse GS Nrn. 2348 und 4107



Ausgangslage:

Die beiden Grundstücke umfassen eine Fläche von 3'894 m² und liegen in der Zone WA2 mit einer Ausnutzungsziffer von 0.6. Damit könnte eine Geschossfläche von rund 2'340 m² realisiert werden. Das entspricht circa 18 Wohnungen. Eine weitergehende Verdichtung mit einem einfachen oder ordentlichen Bebauungsplan ist zu prüfen.

Das Gewerbe- und Wohngebäude Chamerstrasse 115 ist voll vermietet. Bei einer Neuüberbauung der Grundstücke müssen die mietrechtlichen Bestimmungen berücksichtigt werden.

Aktuelle Entwicklung:

In unmittelbarer Umgebung der Grundstücke liegt der Erholungsraum Brüggl. Das Konzept, auf welches sich die Korporation und die Stadt Zug geeinigt haben, wurde im September 2022 vorgestellt und beinhaltet eine Neugestaltung und Aufwertung des Naherholungsgebiets. Dies hat zur Folge, dass auf dem Grundstück GS 4107 in einem Sockelgeschoss der zukünftigen Bebauung der Ersatz für die im Areal Brüggl aufgehobenen Parkplätze anzubieten ist.

Fazit:

Mit dem Vorliegen des Konzepts kann die Planung zur baulichen Entwicklung der städtischen Grundstücke an der Chamerstrasse grundsätzlich gestartet werden.

Initiative: Forderung 3c.

Sobald die Stadt das Areal des alten Gaswerks (GS 4709 und Anteil an GS 286) besitzt, ist dieses für öffentliche Nutzungen und den preisgünstigen Wohnungsbau vorzusehen und durch öffentliche Körperschaften oder gemeinnützige Wohnbauträger zu überbauen. Die Stadt Zug sichert sich vom Kanton möglichst schnell das Recht, auf dem Areal zu planen.

Ausgangslage:

Die gesamte Grundstücksfläche, welche nach Erteilung der ersten Baubewilligung auf dem Areal an der Aa II für den Stützpunkt der Zugerland Verkehrsbetriebe AG (ZVB) in das Eigentum der Stadt Zug übergeht, beträgt rund 12'200 m². Diese liegt in der Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB). Eine Umzonung ist aktuell nicht vorgesehen. Die Flächen sind mittel- bis langfristige Reserveflächen, da die Stadt Zug darüber erst um das Jahr 2035 herum wird verfügen können. Für eine reine Wohnnutzung im preisgünstigen Segment wäre eine Umzonung notwendig.

Fazit:

Grundsätzlich kann die Stadt Zug nach dem Wegzug der temporären Unterbringung der ZVB und des Rettungsdienst Zug (RDZ) über die Flächen verfügen. Betreffend Nutzung ist vertraglich explizit festgehalten, dass neben Bauten für öffentliche Zwecke auch preisgünstiger Wohnraum möglich ist. Dieser ist jedoch in der Zone OeIB nicht zulässig. Eine Umzonung zugunsten von (preisgünstigem) Wohnraum ist in der aktuell laufenden Ortsplanungsrevision nicht vorgesehen.

Das Areal des alten Gaswerks stellt für die Stadt Zug eine strategische Landreserve dar, welche in den kommenden Jahren unangetastet bleiben soll. Frühestens ab dem Jahr 2030 können und sollen weitere vertiefte Überlegungen zur künftigen Nutzung erfolgen. Vorbehalten bleiben in der Zwischenzeit aufkommende dringende öffentliche Bedürfnisse.

Initiative: Forderung 3d.

Die Stadt betreibt eine aktive Land- und Immobilienerwerbspolitik.

Im Rahmen des Möglichen hinsichtlich Angebot und Nachfrage, Preissteigerungen und Finanzkompetenzen betreibt die Stadt Zug eine aktive Immobilienpolitik. In den letzten fünf Jahren konnten vier Liegenschaften erworben werden (Stand: Dezember 2022). Bei verschiedenen Grundstücksverkäufen erhielt die Stadt Zug keinen Zuschlag. Dies war zeitlichen und finanziellen Gründen geschuldet. Aktuell erarbeitet das Finanzdepartement eine GGR-Vorlage für einen Rahmenkredit zum Erwerb von Liegenschaft. Eine Annahme des Kredits durch den GGR ermöglicht es dem Stadtrat, Liegenschaften aktiv zu erwerben und Grundstückskäufe innert kürzerer Zeitspanne abzuwickeln.

Zusammenfassung:

Der Stadtrat hat mit dem Aktionsplan «Wohnen in Zug für alle» wesentliche Ziele für die Förderung von preisgünstigem Wohnraum in der Stadt Zug gesetzt. Diese verfolgt er seitdem sukzessive und aktiv. Bei den von den Initianten genannten Grundstücken laufen zum Teil bereits schon intensive Vorbereitungen. Dabei legt der Stadtrat den Fokus auf eine effiziente und wirtschaftliche Bebauung mit einer höchstmöglichen Anzahl an preisgünstigen Wohneinheiten. Aus diesen Gründen wird die Ablehnung der Initiative empfohlen.

4. Raumplanerische Aspekte (Forderung 3a.)

Mehrwertausgleich und Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung (neu § 34a)

Mit der GGR-Vorlage Nr. 2736, Mehrwertausgleich und Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung (neuer § 34a BO) vom 24. Mai 2022, soll eine zielgerichtete und langfristige Förderung von preisgünstigen Wohnungen bei Bebauungsplänen erfolgen, indem mindestens 20 Prozent der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche als preisgünstiger Wohnraum zu schaffen ist. Die Initiative hingegen bezieht ihre Forderung nur auf die Wohnflächen, nicht jedoch auf die gesamte Nutz-

fläche, welche auch Dienstleistungen und Gewerbe umfasst. Die neue gesetzliche Grundlage soll die Voraussetzungen schaffen, damit bei bestehenden und neu hinzukommenden Planungsgebieten systematisch bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann. Allein aufgrund der aktuellen Bebauungsplangebiete können so in den kommenden Jahren mehr als 800 preisgünstige Wohnungen realisiert werden.

Im Fokus soll neben einkommensschwachen Haushalten in erster Linie der Mittelstand stehen. Diese Zielgruppe, seien es Familien, Paare oder Alleinstehende, jüngere oder ältere Personen, ist vom angespannten Mietwohnungsmarkt in der Stadt Zug am stärksten betroffen und fällt bei den verschiedenen Massnahmen heute häufig durch die Maschen. Mit den oben dargelegten Massnahmen hat der Stadtrat bereits heute in ausreichendem Umfang ein Massnahmenpaket erlassen, um kurz- und mittelfristig mehr Wohnraum zu schaffen, mit dem Ziel, eine gute Durchmischung der Bevölkerungsstruktur zugunsten einer lebendigen und vielfältigen Stadt Zug zu erhalten. Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» vermag hier nach der Einschätzung des Stadtrates keinen zusätzlichen Mehrwert zu schaffen. Das Volksbegehren ist deshalb auch aus raumplanerischer Sicht abzulehnen.

Die GGR-Vorlage Nr. 2736 ist aktuell sistiert, da das Bundesgericht in einem anfangs Juni 2022 im Detail bekannt gewordenen Urteil, das Bundesrecht betreffend Erhebung einer Mehrwertabgabe so auslegt, dass auch bei Auf- und Umzonungen zwingend eine Mehrwertabgabe geschuldet sei. Dieses formaljuristisch begründete Urteil steht im Widerspruch zum Willen des Parlaments. Der Ständerat hat bereits reagiert und schlägt eine Präzisierung des Art. 5 RPG vor. Bis die Bundesgesetzgebung angepasst ist, ist auch im Kanton Zug bei Gesetzesanpassungen, welche die Mehrwertabgabe betreffen, eine Abgabe bei Auf- und Umzonungen vorzusehen. Dieser Umstand führte zur Sistierung der Vorlage.

Bei den aktuell 15 in Erarbeitung befindlichen Bebauungsplänen werden mindestens 20 % der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche als preisgünstiger Wohnraum eingefordert. Ausnahmen bilden einzig drei Bebauungspläne mit Bildungs- Sport- oder Gesundheitsinfrastrukturen. Die von der Stadt Zug mit den jeweiligen Grundeigentümern getroffenen Vereinbarungen (in der Regel 20 % der Mehrausnutzung) stützten sich dabei auf die Bestimmungen des Kantonalen Richtplans.

Würdigung

Die Stadt Zug hat sich in den vergangenen Jahren auf vielfältige Art und Weise für den preisgünstigen Wohnungsbau eingesetzt. Sei dies mittels Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau, der Einforderung von preisgünstigem Wohnraum bei Verdichtungsprojekten mit Bebauungsplänen oder sei es bei der Entwicklung eigener Grundstücke und der Vermietung der städtischen Wohnungen im preisgünstigen Segement. Nebst den von der Initiative aufgelisteten drei Grundstücken, welche für den preisgünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen seien, werden aktuell die Grundstücke Knopfliweg, Zugerbergstrasse 6 bis 10 und der Ahornpark (heutiger Werkhof und Feuerwehr) für den Bau von genossenschaftlichem Wohnraum vorbereitet. Das zeigt, dass der Stadtrat das Problem längst erkannt und in den vergangenen Legislaturen in unterschiedlichen politischen Zusammensetzungen der Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau eine hohe Priorität eingeräumt hat. Er hat den bestehenden rechtlichen Spielraum zur Einschränkung von privatem Eigentum genutzt und kann so sicherstellen, dass der preisgünstige Wohnraum im Gleichschritt mit der baulichen Entwicklung geschaffen wird. Die von den Initianten geforderte forcierte Bautätigkeit im preisgünstigen Segement würde nach Auffassung des Stadtrates eher die Zuwanderung befördern und schlussendlich dem zugerischen Mittelstand kaum zugutekommen. In der Sache rennen die Initianten offene Türen ein und fordern im Ergebnis unnötige, beziehungsweise unnötig einschränkende Regulatorien (was die aufgeführten städtischen Grundstücke in Ziffer 3 zeigen).

VI Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» für gültig zu erklären und dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten,
- dem Stimmvolk die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Zug, 31. Januar 2023

André Wicki
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen

- Beschlussentwurf
- Initiativbogen (blanko)
- Bestätigung der Einwohnerkontrolle betreffend Gültigkeit der Unterschriften vom 22. September 2022

Die Vorlage wurde vom Präsidi­aldepartement in Zusammenarbeit mit der Abteilung Immobilien und der Stadtplanung verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtpräsident André Wicki, Departementsvorsteher, Tel. 058 728 90 01.

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand»; Gültigerklärung und Abstimmungsempfehlung

Der Grosse Gemeinderat von Zug beschliesst in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. Vorlagen-Nr. vom _____ :

1. Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» wird dem Volk zur Urnenabstimmung unterbreitet.
3. Das Initiativbegehren wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.
4. Dieser Beschluss wird im Amtsblatt des Kantons Zug veröffentlicht und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
5. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
6. Gegen diesen Beschluss kann
 - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Verwaltungsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt 20 Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.
 - b) gemäss § 17^{bis} des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 67 ff. des Wahl- und Abstimmungsgesetzes wegen Verletzung des Stimmrechts beim Regierungsrat des Kantons Zug, Postfach, 6301 Zug, schriftlich Stimmrechtsbeschwerde erhoben werden. Die Beschwerdefrist beträgt zehn Tage und der Fristenlauf beginnt am Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist genau zu bezeichnen. Die Beweismittel sind zu benennen und soweit möglich beizulegen.

Zug, Datum

Roman Burkard
Präsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Urnenabstimmung: Abstimmungstermin erfassen