

## **Grosser Gemeinderat, Vorlage**

### **Interpellation F. Meier, Die Mitte, und Mitunterzeichner vom 24. April 2025 betreffend Einmischung des Stadtrats in einer kantonalen Abstimmung?**

Antwort des Stadtrats Nr. 2952 vom 4. Juli 2025

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. April 2025 haben Florin Meier, Die Mitte, Stefan W. Huber, GLP, und Martin Iten, CSP, die Interpellation mit dem Titel «Einmischung des Stadtrats in einer kantonalen Abstimmung?» eingereicht. Sie stellen darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

#### **Frage 1**

Inwieweit sieht der Stadtrat eine besondere Betroffenheit der Stadt Zug hinsichtlich der kantonalen Abstimmung vom 18. Mai 2025?

#### **Antwort**

Die Stadt Zug mit ihrer guten Lage am Zugersee, 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 gross ist die Nachfrage nach Wohnraum und Büro- sowie Gewerbeflächen. Die hohe Nachfrage führt zu einem ausgetrockneten Immobilienmarkt mit hohen Mieten, der es auch dem Mittelstand zunehmend verunmöglicht, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

Dieser Umstand spiegelt sich in der tiefen Leerwohnungsziffer wider. Der Kanton Zug hatte im Jahr 2024 mit 0.39 % schweizweit die tiefste Leerwohnungsziffer. Im Vergleich dazu liegt der Schweizer Durchschnitt bei 1.08 %. Im innerkantonalen Vergleich lag die Leerwohnungsziffer in der Stadt Zug bei 0.25% und damit zusammen mit der Gemeinde Baar auf dem tiefsten Wert innerhalb des Kantons.

Bereits im Rahmen einer geplanten Ergänzung der städtischen Bauordnung im Jahr 2022 (GGR-Vorlage Nr. 2736) hat sich der Stadtrat mit den Konsequenzen einer überobligatorischen Mehrwertabgabe vertieft auseinandergesetzt. Die Zuger Gemeinden sind frei, eine überobligatorische Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen einzuführen. Soll eine solche zusätzliche Mehrwertabgabe erhoben werden, sind jedoch die im kantonalen Planungs- und Baugesetz gesetzten Rahmenbedingungen einzuhalten. Die darin definierten Bemessungsgrundlagen führen zu Ungleichbehandlungen, indem für vergleichbare Gebiete in einem Fall erhebliche und in einem anderen Fall keine Mehrwertabgaben zu entrichten sind. Der Zeitpunkt der Veranlagung schafft zusätzlich für alle Beteiligten erhebliche Schwierigkeiten, da die Bemessung der Mehrwertabgabe durch die kantonale Schätzungskommission erst nach der Festsetzung eines Bebauungsplans erfolgt. Die kantonale Regelung zur überobligatorischen Mehrwertabgabe weist daher bezüglich Wirksamkeit,

Gleichbehandlung, Flexibilität und Effizienz erhebliche Mängel auf, weshalb der Stadtrat einer überobligatorischen Mehrwertabgabe kritisch gegenübersteht.

Der Stadtrat hat damals als Alternative vorgeschlagen, in der Bauordnung eine Grundlage zu schaffen, welche die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von Bebauungsplangebieten verpflichtet, auf einen Teil des planerischen Mehrwerts zu verzichten, indem sie diesen durch preisgünstige Wohnungen kompensieren. Im Gegensatz zur überobligatorischen Mehrwertabgabe leisten mit der Verpflichtung zum Bau von preisgünstigen Wohnungen alle Bebauungsplangebiete einen gleichwertigen Beitrag zugunsten der Öffentlichkeit. Gleichzeitig ist gewährleistet, dass in einem sehr angespannten Markt mit hohen Preisen und knappem Angebot die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum tatsächlich gewährleistet ist.

Der Wohnungsmarkt der Stadt Zug unterscheidet sich teilweise stark von demjenigen anderer Zuger Gemeinden. Daher bevorzugt es der Stadtrat, wenn im Bereich der Problematik der Wohnungsknappheit jede Gemeinde eine für ihre Verhältnisse massgeschneiderte Lösung zur Linderung des Problems erarbeiten kann. Mit der durch Initiative und Gegenvorschlag vorgeschlagenen Einlage in einen Fonds, wie das mit einer Mehrwertabgabe geschieht, ist davon auszugehen, dass noch keine einzige preisgünstige Wohnung gebaut wird. Mit der Verpflichtung zur Realisierung von preisgünstigen Wohnungen im Rahmen von Bebauungsplänen, wie es die Zuger Bauordnung vorsieht, hingegen schon. Der Stadtrat sieht daher die gesetzlichen Grundlagen der Stadt Zug als bedeutend zielführendere Lösung als diejenige der damaligen Initiative sowie des damaligen Gegenvorschlages.

Die Gegner der Initiative und des Gegenvorschlages argumentierten, dass diese zu höheren Mietzinsen führen würden. Bauherrschaften müssten eine Mehrwertabgabe leisten, obwohl der theoretische Mehrwert erst zu einem viel späteren Zeitpunkt über Mietzinseinnahmen realisiert wird. Dies zwingt sie, höhere Mietpreise anzusetzen, um die Mehrwertabgabe und die Finanzierungsanforderungen zu decken. Auch Käuferinnen und Käufer von Eigentumswohnungen müssten mit höheren Preisen rechnen. Soziale Akteure wie Wohnbaugenossenschaften, die günstigen Wohnraum schaffen, hätten ebenfalls zwingend mit der Abgabe belastet werden sollen. Eine solche Regelung wurde weder als zielführend noch sinnvoll erachtet. Die aktuelle und vor der Abstimmung geltende Regelung gibt den Gemeinden die Freiheit, selbst zu entscheiden, ob sie eine Mehrwertabgabe bei Um-, Aufzonungen und Bebauungsplänen einführen wollen. Die Initiative und der Gegenvorschlag hätten die Gemeinden dazu gezwungen. Die kantonalen Vorlagen widersprechen daher der Gemeindeautonomie und der föderalen Tradition, eine kantonale Regelung kann nicht den unterschiedlichen Gegebenheiten und Herausforderungen der kommunalen Wohnungsmärkte gerecht werden.

Das eidgenössische Parlament wollte ausdrücklich die Gemeindeautonomie wahren bei der Entscheidung, ob im überobligatorischen Bereich eine Mehrwertabgabe eingeführt wird oder nicht. Im Jahr 2024 hat das Parlament dies aufgrund eines Bundesgerichtsurteils nochmals beraten und ausdrücklich bestätigt mit einer Konkretisierung von Art. 5 des Raumplanungsgesetzes (BGS 721.11). Damit wäre auch der Weg wieder frei für die zwischenzeitlich sistierte GGR-Vorlage Nr. 2736. Die Thematik wird jedoch im Rahmen der laufenden Ortsplanungsrevision und der damit einhergehenden Gesamtrevision der Bauordnung bearbeitet.

Die sowohl schweizweit als auch innerkantonale spezielle Situation der Stadt bezüglich des knappen Wohnraums sowie die grundsätzliche Skepsis an der Geeignetheit einer überobligatorischen Mehrwertabgabe führt zu einer besonderen Betroffenheit im Hinblick auf übergeordnete, kantonale

Regulierungen des Wohnmarktes. Der Stadtrat der Stadt Zug befürwortet Massnahmen, welche auf Gemeindeebene den Bau von preisgünstigen Wohnungen fördern und den kommunalen Besonderheiten Rechnung tragen.

Wie dargelegt ist die Stadt Zug durch die kantonale Abstimmung aus verschiedenen Gründen in besonderer Weise betroffen. Die Behörden der durch einen kantonalen Entscheid so betroffenen Gemeinde dürfen deshalb ihre eigene Sichtweise darlegen (vgl. BGE 145 I 175 und BGE 143 I 78). Gemäss herrschender Lehre haben Interventionen von Behörden in den Abstimmungskampf eines übergeordneten Gemeinwesens bei besonderer Betroffenheit jedoch unter Beachtung der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit ausnahmsweise zu erfolgen (vgl. GEROLD STEINMANN/MICHEL BESSON, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Rz. 30 zu Art. 34). Diese Prinzipien sind vorliegend gewahrt.

### **Frage 2**

Welches sind die Beweggründe des Stadtrates, sich gegen den Regierungsrat und gegen den Kantonsrat zu stellen, die den Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen?

### **Antwort**

Der Stadtrat hat keinen Entschluss gefasst, sich für oder gegen die Initiative oder den Gegenvorschlag zu stellen.

### **Frage 3**

Erachtet der Stadtrat den Auftritt in reisserischen Inseraten und Flyern eines Komitees tatsächlich als sachlich und verhältnismässig? (Alarmfarben Rot/Schwarz, Schlagworte «gefährlich», «extrem», «es ist falsch», Angstbild mit schockierter Familie)

### **Antwort**

Der Stadtpräsident von Zug, André Wicki, hat sich im Flyer wie folgt zitieren lassen: «Es ist falsch, die Gemeinden zu zwingen, eine neue Abgabe von den Bürgern zu verlangen. Dies widerspricht unserer föderalen Tradition». Der Stadtrat erachtet diese Aussage als ausgewogen und zutreffend, diese zeigt auf, dass übergeordnete kantonale Rezepte zur Linderung der Wohnungsknappheit im Kanton Zug nicht geeignet sind, um die unterschiedlichen Problemstellungen der verschiedenen Zuger Gemeinden angemessen zu berücksichtigen, da die Gemeinden ihre spezifischen Verhältnisse am besten kennen und weiterhin selbst entscheiden sollen, welche Regelungen sie treffen möchten. Der Stadtrat erachtet die Auswirkungen auf die Stadt Zug als derart gravierend, dass die Formulierungen «gefährlich», «extrem», «es ist falsch» durchaus als eine zutreffende Folge einer Annahme der Initiative oder des Gegenvorschlages bezeichnet werden kann. Es liegt in der Natur der Sache, dass Parolen im Rahmen einer Abstimmungskampagne kurz und prägnant formuliert werden, um eine Problematik auf den Punkt zu bringen.

### **Frage 4**

Wer hat die Kampagnenelemente finanziert?

- a) Beteiligt sich die Stadt Zug an den finanziellen Aufwänden? Falls ja, in welcher Höhe?
- b) Welche Möglichkeiten hat der Stadtrat im Allgemeinen, um politische Kampagnen zu finanzieren?

### **Antwort**

Die Stadt Zug hat sich in keiner Weise finanziell an Kampagnenelementen beteiligt.

### **Frage 5**

Wann und nach welchen Kriterien entschied der Stadtrat im vorliegenden Fall darüber, inwiefern er sich öffentlich in die Abstimmungskampagne einbringt? Gibt es dazu protokollierte Entscheide? Wie gewährleistet der Stadtrat parteipolitische Unabhängigkeit und Sachlichkeit?

### **Antwort**

Der Stadtrat hat auch keinen Entschluss gefasst, sich als Gremium in die Abstimmungskampagne einzubringen. Es ist jedoch zutreffend, dass sich drei Mitglieder des Stadtrates, der Stadtpräsident, die Vorsteherin des Baudepartements sowie der Vorsteher des Bildungsdepartements im Nein-Komitee zur Mehrwertsteuer-Initiative engagierten. Auch die Vorsteherin des Departements SUS hat sich im Rahmen einer Einladung der Die Mitte anlässlich der kantonalen Parolen Fassung geäußert und ein Pro-Referat gehalten. Sie war jedoch nicht Mitglied im Pro-Komitee.

Das Nein-Komitee umfasste Kantonsräte verschiedener politischer Parteien sowie zahlreiche Gemeinderäte, Gemeindepräsidenten und Bauvorstände. Auch der Gewerbeverband des Kantons Zug, mehrere Wohnbaugenossenschaften sowie zahlreiche weitere Verbände und Organisationen setzen sich am 18. Mai für ein doppeltes Nein zu Initiative und Gegenvorschlag ein. Nebst den drei erwähnten Zuger Stadtraten engagierten sich also eine Vielzahl weiterer Zuger Exekutivpolitiker im Nein-Komitee.

### **Frage 6**

Innert kürzester Zeit engagiert sich der Stadtrat erneut im Rahmen einer kantonalen Abstimmung. Müssen die Stimmberechtigten und die Parteien nun bei jeder kantonalen Abstimmung davon ausgehen, dass der Stadtrat sich in den Abstimmungskampf einmischt? Vor diesem Hintergrund: Wie definiert der Stadtrat «ausnahmsweise»?

### **Antwort**

Sowohl bei der Abstimmung über den Zuger Stadttunnel vom 3. März 2024 als bei der Abstimmung vom 18. Mai 2025 über die Mehrwert-Initiative sowie den kantonsrätlichen Gegenvorschlag lag eine besondere Betroffenheit der Stadt Zug vor. Während der Zuger Stadttunnel die Stadt Zug naturgemäss stark betroffen hätte, da dieser eine Umfahrung der Zuger Innenstadt und dadurch eine Linderung der chronischen Verkehrsprobleme innerhalb der Stadt versprochen hat, tangiert die Mehrwert-Initiative und der Gegenvorschlag die Stadt Zug ebenfalls in besonderer Weise. Daher liegt in beiden Fällen eine besondere Betroffenheit vor, welche eine Ausnahme rechtfertigen.

### **Frage 7**

Gibt es Berechnungen, welches finanzielle Einnahmepotenzial infolge des Mehrwerts die Stadt Zug bei Annahme der Initiative oder des Gegenvorschlags einnehmen würde bzw. auf welchen Betrag die Stadt bei einem zweifachen Nein verzichten muss? Oder auf welche anderen Fakten stützt sich die Meinungsbildung des Stadtrats?

### **Antwort**

Die Stadt Zug hat sich im Rahmen der geplanten Ergänzung der Bauordnung im Jahr 2022 (GGR-Vorlage Nr. 2736) eingehend mit den Konsequenzen einer überobligatorischen Mehrwertabgabe auseinandergesetzt. Eine Schlussfolgerung liegt darin, dass die Schätzung der finanziellen Auswirkungen einer überobligatorischen Mehrwertabgabe mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Im Hinblick auf die Abstimmung vom 18. Mai 2025 liegen weder zur Initiative noch zum Gegenvorschlag Berechnungen oder Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen vor.

Die [GGR-Vorlage Nr. 2736](#) vom 24. Mai 2022 enthält in der Tabelle 1 eine Analyse zur Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich und in Tabelle 3 eine Gegenüberstellung von preisgünstigem Wohnraum und Mehrwertabgabe in geldwerten Leistungen. Die Berechnungen erfolgten durch die Fahrländer Partner Raumentwicklung AG. Der Stadtrat konnte sich bei der Beurteilung von Initiative und Gegenvorschlag auf die Erkenntnisse stützen, die in der GGR-Vorlage Nr. 2736 ausgeführt sind.

### **Antrag**

Wir beantragen Ihnen,  
– die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 4. Juli 2025



Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

André Wicki  
Stadtpräsident



Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

Beat Werder  
Stadtschreiber

Beilage  
– Vorstoss vom 24.04.2025

Die Vorlage wurde vom Präsidialdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat André Wicki, Departementsvorsteher, Tel. 058 728 9010.