

Volksinitiative für höhere Wohnanteile in der Stadt Zug

Bericht und Antrag des Stadtrates vom 3. April 1990

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I.

Am 2. November 1989 reichte ein Initiativkomitee bei der Stadtkanzlei Zug die "Volksinitiative für höhere Wohnanteile in der Stadt Zug" mit 906 gültigen Unterschriften ein.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

"Paragraph 51 (Mindestwohnanteile) der städtischen Bauordnung vom 30.6.1981 lautet neu wie folgt:

1. In den Wohn- und Kernzonen sowie in der Altstadtzone ist der Mindestwohnanteil wie folgt festgelegt (bezogen auf die anrechenbare Bruttogeschossfläche):
 - a) Wohnzonen: 90 %
 - b) Kernzone K2 und K3, Wohn- und Gewerbezone WG 3½ und WG 4½ sowie Ortskernzone Oberwil: 75 %
 - c) Altstadtzone: 60 %
 - d) Kernzone K1, Wohn- und Gewerbezone WG 5½ 50 %
2. Werden in bestehenden Bauten die Mindestwohnanteile unterschritten, müssen zusätzliche Flächen bis zum Erreichen des zonenkonformen Mindestanteils Wohnzwecken dienen.

3. Der Stadtrat kann den Wohnanteil entsprechend reduzieren,
 - wenn die Wohnqualität wegen der Lage der Räume schlecht ist und nicht verbessert werden kann,
 - wenn Gewerbeerweiterungen für den Eigenbedarf das quartierübliche Mass nicht überschreiten
 - oder wenn Einrichtungen quartierbezogenen Aktivitäten und Dienstleistungen dienen.
4. An geeigneten Wohnlagen kann der Stadtrat den Wohnanteil entsprechend erhöhen.
5. (Bisheriger Absatz 3: In den Kernzonen sind zur Erhöhung der Attraktivität im Erdgeschoss publikumsintensive Nutzungen, wie Läden, Restaurants und dergleichen vorzusehen und für den Passanten freundlich zu gestalten.)
6. (Bisheriger Absatz 4: In den Wohn- und Gewerbebezonen sind auch mässig störende Gewerbebetriebe zulässig, die in den übrigen Wohnzonen ausgeschlossen sind, jedoch herkömmlicherweise mit Wohnstätten vereinigt sind.)

Paragraph 53 (Altstadtzone), Absatz 2 lautet neu wie folgt:

2. Die Einzelheiten mit Ausnahme des Mindestwohnanteils regelt das Altstadtreglement.

Paragraph 54 (Industrie- und Gewerbebezonen) lautet neu wie folgt:

3. Ausser in der Industrie- und Gewerbezone IG 25 sind betriebsfremde Büros und Wohnungen bis zu höchstens 50 % der zulässigen Bruttogeschossfläche zugelassen. Mindestens zwei Drittel der betriebsfremden Wohn- und Bürofläche müssen Wohnzwecken dienen.

Uebergangsbestimmungen:

- . Die neuen Vorschriften treten nach der Genehmigung durch den Regierungsrat sofort in Kraft.
- . Die Mindestwohnanteile gelten auch für nicht überbaute Gebiete bestehender Bebauungspläne.
- . Mit dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen werden § 51, Abs. 5 (maximale Wohnnutzung in Wohn-/Gewerbebezonen) und § 54, Abs. 2 (Wohnungsverbot in Industrie-/Gewerbebezonen) der städtischen Bauordnung vom 30.6.1981 sowie § 20, Abs.2 (Mindestwohnanteil) des Altstadt-Reglements vom 11.1.1983 aufgehoben."

II.

Die Initiative wurde nach Eröffnung der Unterschriftensammlung rechtzeitig innert der Frist von sechs Monaten mit einer für das Zustandekommen ausreichenden Zahl von 906 gültigen Unterschriften bei der Stadtkanzlei eingereicht (vgl. § 10 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Zug (GO) vom 1. April 1982.) Die eingereichten Initiativbogen enthalten alle die gemäss § 10 Abs. 3 GO erforderlichen Angaben. Das Intitativbegehren wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht, mit dem die Aenderung verschiedener Vorschriften der Bauordnung verlangt wird. Die Initiative beachtet damit den Grundsatz der Einheit der Form, d.h. das Verbot der Vermischung eines Begehrens, welches sowohl formulierte als auch nicht formulierte Passagen enthält. Auch das Erfordernis der Einheit der Materie, welches im Hinblick auf eine unverfälschte Willenskundgebung der Stimmberechtigten verlangt, dass zwischen den vorgeschlagenen Neuerungen ein sachlicher Zusammenhang besteht, wird gewahrt. Die beantragten Aenderungen von verschiedenen Vorschriften der Bauordnung dienen alle demselben Zweck, nämlich der Erhöhung des Mindestwohnanteils in verschiedenen Zonen des Baugebiets. Die Initiative enthält schliesslich einen gemäss § 113 des Gemeindegesetzes zulässigen Gegenstand, indem die Aenderung der städtischen Bauordnung, welche ein allgemeinverbindliches Reglement im Sinne der genannten Bestimmungen darstellt, verlangt wird.

Demgemäss erachtet der Stadtrat die Initiative als gültig.

III.

Die heute geltende Bauordnung trat am 21. April 1982 in Kraft und wird gegenwärtig einer vollständigen Revision unterzogen. Der Stadtrat hat sich in den letzten 12 Monaten intensiv mit allen Teilen der Stadtplanung, insbesondere auch mit der Revision der Bauordnung und des Zonenplanes auseinandergesetzt. Die Bevölkerung hatte im Sommer 1989 Gelegenheit, im Mitwirkungsverfahren zu den Planungsentwürfen Stellung zu nehmen. Unter Berücksichtigung vieler Eingaben hat der Stadtrat am 5. März 1990 das revidierte Stadtplanungspaket zuhanden der kantonalen Vorprüfung verabschiedet. In einigen Monaten wird der Grosse Gemeinderat die gesamte Stadtplanung, inklusive Wohnanteile, behandeln können.

Es ist ein erklärtes Ziel der Initianten, mit dieser Volksinitiative Einfluss auf die im Gange befindliche Revision der Stadtplanung zu nehmen, welche kurz vor der öffentlichen Diskussion steht, und die Mindestwohnanteile noch vorgängig in der bestehenden Bauordnung zu erhöhen. Der Stadtrat ist mit den Initianten der Ansicht, dass es sich bei der Frage der minimalen Wohnanteile um einen fachlich und politisch wichtigen Bestandteil der neuen Bauordnung handelt. Die Wohnanteile sind allerdings nur ein Einzelaspekt der in Revision befindlichen Stadtplanung und sollten nicht isoliert betrachtet werden. Immerhin darf die Stadt Zug für sich in Anspruch nehmen, dass sie zu den ersten Schweizerstädten gehörte (ab 1. Juli 1975), die in ihren Bauordnungen einen minimalen Wohnanteil vorschreiben.

Die Vorschrift der minimalen Wohnanteile hat sich bewährt. Durch die Attraktivität der Stadt Zug als Wohn- und Arbeitsort hat sich die Situation in der Zwischenzeit im Wohnbereich allerdings verschärft. Der Wohnungsmarkt in der Stadt und im Kanton Zug ist seit Jahren weitgehend ausgetrocknet. Zudem hat sich das Verhältnis der Einwohnerzahl zur Zahl der Arbeitsplätze trotz den Vorschriften der minimalen Wohnanteile zuungunsten des Einwohneranteiles verschoben.

Seit längerer Zeit werden pro Jahr rund 150 neue Wohnungen erstellt. Werden die Abbrüche abgezählt, verbleiben pro Jahr immer noch etwas mehr als 100 zusätzliche Wohnungen, welche neu auf den Wohnungsmarkt gelangen (Wohnungsstatistik der Gebäudeversicherung 1979-89). Durch den ständig steigenden grösseren Wohnflächenbedarf pro Einwohner ist allerdings die Zahl der Einwohner nicht gestiegen, sondern seit ca. 20 Jahren annähernd konstant geblieben.

Der Stadtrat anerkennt das Anliegen nach mehr Wohnraum; er hat deshalb im Entwurf zur neuen Bauordnung die minimalen Wohnanteile gegenüber der alten (heute noch rechtsgültigen) Bauordnung erhöht.

Vergleich der minimalen Wohnanteile zwischen

1. heute rechtsgültiger Bauordnung
2. Initiative für höhere Wohnanteile
3. Entwurf neue Bauordnung (Antrag Stadtrat)

Zone		1. Heutige Bauordnung	2. Initiative	3. Neue Bauordnung ¹ (Antrag Stadtrat)
Einfamilienhauszone	E1	0,75	0,90	0,80
Einfamilienhauszone	E2	0,75	0,90	0,80
Mehrfamilienhauszone	W2	0,75	0,90	0,80
Mehrfamilienhauszone	W3	0,75	0,90	0,80
Mehrfamilienhauszone	W4	0,75	0,90	0,90
Wohn- /Gewerbezone	WG2	-	0,00	0,50
Wohn- /Gewerbezone	WG3	0,50	0,75	0,50
Wohn- /Gewerbezone	WG4	0,50	0,75	0,50
Wohn- /Gewerbezone	WG5	0,00	0,50	0,40
Kernzone	K1	0,20	0,50	0,25
Kernzone	K2	0,50	0,75	0,50
Kernzone	K3	0,50	0,75	0,60
Kernzone Oberwil	O	0,50	0,75	0,60
Altstadtzone	A	0,33*	0,60	0,33*

* gemäss Altstadtreglement

¹ Wird mit Bebauungsplänen die gegenüber der Regelbauweise zulässige Ausnützung erhöht, so ist in Wohnzonen und in den Zonen mit gemischter Nutzung der minimale Wohnanteil gegenüber der Regelbauweise angemessen zu erhöhen. Auch bei der Arealbebauung werden teilweise höhere Wohnanteile verlangt.

Mit dem Ziel, mehr Wohnraum zu schaffen, hat der Stadtrat unter anderem die Ausnützungsmasse in der Bauordnung generell erhöht und im Zonenplan Wohnzonen mit einer tiefen Ausnützungsziffer (AZ) einer Zone mit höherer AZ zugeordnet. Ausserdem werden die Wohnanteile in den neuen Bebauungsplänen erhöht. Die Bau- und Zonenordnung wird gegenwärtig durch die kantonale Baudirektion vorgeprüft und soll anschliessend im Grossen Gemeinderat beraten werden.

Um sich eine Vorstellung zu machen, wie sich die Erhöhung der minimalen Wohnanteile gemäss dem Initiativtext einerseits und den vorgeschlagenen Aenderungen der neuen Bauordnung gemäss dem Entwurf des Stadtrates andererseits auf die künftige Entwicklung der Einwohnerzahl und der Arbeitsplätze auswirken könnte, hat der Stadtrat eine entsprechende Kapazitätsberechnung der heutigen und zukünftigen Bauzonen errechnen lassen.

Maximal zusätzliche Einwohner und Arbeitsplätze / Beschäftigte

Zusätzliche Einwohner	Heutige Bauordnung		Initiative		Neue Bauordnung (Antrag Stadtrat)	
- durch "Verdichtung" (bessere Nutzung)	2000	ca. 20 %	3000	ca. 30 %	5000	ca. 45 %
- Neuüberbauung	9000	ca. 80 %	11000	ca. 100 %	13000	ca. 120 %
Total	11000	100 %	14000	ca. 130 %	18000	ca. 165 %
Zusätzliche Arbeitsplätze / Beschäftigte						
- durch "Verdichtung"	4000	ca. 30 %	3000	ca. 25 %	5000	ca. 40 %
- Neuüberbauung	9000	ca. 70 %	8000	ca. 60 %	8000	ca. 60 %
Total	13000	100 %	11000	ca. 85 %	13000	ca. 100 %

Die Differenz gegenüber der heutigen Bauordnung ist in absoluten Zahlen und in Prozenten dargestellt.

Die Aufstellung zeigt, dass die heutigen Bauzonen theoretisch eine grosse Kapazitätsreserve aufweisen. Wenn alle heutigen Bauzonen vollständig überbaut und die Ausnutzungsziffern vollständig ausgeschöpft würden, hätten bereits innerhalb der heutigen Bauzonen rein theoretisch rund 11'000 zusätzliche Einwohner und rund 13'000 neue Arbeitsplätze Platz. Es handelt sich hier allerdings um eine rein theoretische Berechnung, welche in diesem Ausmass nie Realität werden kann und auch nicht erwünscht ist. Dasselbe gilt für die Kapazitätsberechnungen bei der Initiative und der neuen Bauordnung.

Aus der Darstellung können jedoch die folgenden Schlüsse gezogen werden:

Die Initiative greift einen Einzelaspekt aus der Gesamtrevision der Stadtplanung heraus. Die Frage des Wohnanteils sollte aber nicht gesondert, sondern im Rahmen der Gesamtrevision beurteilt werden.

Der Entwurf des Stadtrates zur neuen Bauordnung, der eine differenziertere Anhebung der minimalen Wohnanteile vorsieht, dafür die Ausnützungsziffer erhöht und zusätzliche Umzonungen beinhaltet, erhöht gesamthaft gesehen die Siedlungskapazitäten in einem grösseren Ausmass als dies bei der Initiative der Fall wäre. Zudem verschiebt sich das Verhältnis Einwohner zu Arbeitsplätzen noch stärker zugunsten des Wohnraumes. Der Entwurf des Stadtrates berücksichtigt weiter, dass in gemischten Zonen mit hoher zulässiger Ausnützungsdichte der Wohnanteil nicht beliebig gesteigert werden kann, da wegen der dichten (weitgehend vorhandenen) Bauweise das nötige Wohnumfeld fehlt.

Der Stadtrat anerkennt die Zielrichtung der Initianten um eine Erhöhung der minimalen Wohnanteile. Allerdings ist er der Ansicht, dass die Forderungen der Initianten zu weit gehen, wonach in den Kernzonen und in den Wohn- und Gewerbebezonen Arbeitsplätze reduziert werden sollen. Zudem ist es im Zentrum oft schwierig oder gar unmöglich, gute Wohnungen im geforderten Ausmass zu erstellen, da hier u.a. die neuen Lärm- und Immissionsvorschriften zu beachten sind. Ausserdem kann im Zentrum die Orientierung der Wohnungen nicht frei gewählt werden, so dass zwangsläufig auch nord-orientierte Wohnungen entstehen würden, welche wohl kaum attraktiv sein dürften und aus wohnhygienischen Gründen aufgrund der Bauordnung nicht bewilligt werden könnten. Ausserdem ist zu beachten, dass das Zentrum weitgehend gebaut ist, und hier eine Aenderung der Wohnanteile wegen Besitzstandwahrung kaum eine wesentliche Aenderung der Nutzung bewirken wird.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass er mit der im Entwurf vorliegenden Bauordnung die Zielrichtung der Initianten weitgehend berücksichtigt hat und dass er bezüglich der Schaffung von neuem Wohnraum sogar weiter als die Initiative geht. Durch die generelle Erhöhung der Ausnützungsziffer und durch Umzonungen von Einfamilien- in Mehrfamilienhauszonen werden die planerischen Randbedingungen zur Schaffung von Wohnraum wesentlich verbessert. Nach Auffassung des Stadtrates ist über die Frage der minimalen Wohnanteile nicht isoliert, sondern im Rahmen der Gesamtrevision der Stadtplanung zu entscheiden. Im Entwurf der Bauordnung und des Zonenplanes, welcher gegenwärtig bei der kantonalen Bau- direktion zur Vorprüfung vorliegt, hat der Stadtrat die Wohnanteile bereits angehoben.

Antrag:

Der Stadtrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Initiative für höhere Wohnanteile in der Stadt Zug abzulehnen und mit Antrag auf Ablehnung der Urnenabstimmung zu unterbreiten.

Zug, 3. April 1990

DER STADTRAT VON ZUG

Der Stadtpräsident: Der Stadtschreiber:
O. Kamer A. Müller

Beilagen:

- Beschlussesentwurf
- Volksinitiative für höhere Wohnanteile in der Stadt Zug

BESCHLUSS DES GROSSEN GEMEINDERATES VON ZUG NR.

BETREFFEND VOLKSINITIATIVE FUER HOEHERE WOHNANTEILE IN DER
STADT ZUG

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag des Stadtrates
Nr. 1061 vom 3. April 1990

b e s c h l i e s s t :

1. Die Initiative für höhere Wohnanteile in der Stadt Zug wird abgelehnt.
2. Das Initiativbegehren ist mit Antrag auf Ablehnung der Urnenabstimmung zu unterbreiten.
3. Dieser Beschluss ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die Sammlung der Ratsbeschlüsse aufzunehmen.

Der Stadtrat wird mit der Durchführung der Urnenabstimmung beauftragt.

Zug,

DER GROSSE GEMEINDERAT VON ZUG

Der Präsident:

Der Stadtschreiber:

Urnenabstimmung: 24. Juni 1990