

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Stadtplanung: Mehrwertausgleich und Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung; neuer § 34a BO

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2736 vom 24. Mai 2022

Das Wichtigste im Überblick

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 (PBG) gesetzten Rahmenbedingungen einzuhalten. Die darin definierten Bemessungsgrundlagen führen unweigerlich 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 bezüglich Wirksamkeit, Gleichbehandlung, Flexibilität und Effizienz erhebliche Mängel auf. Der Stadtrat schlägt deshalb einen anderen Weg vor.

In der Bauordnung soll eine Grundlage geschaffen werden, 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 Handlungsspielraum der Stadt Zug zum Erwerb eigener Grundstücke und Immobilien für bezahlbaren Wohnraum ist dagegen nur beschränkt vorhanden. Ein Handlungsspielraum ergibt sich in erster Linie dann, wenn einerseits ausreichend Baulandreserven bestehen und andererseits auch auf diese für den Bau von preisgünstigem Wohnraum zugegriffen werden kann.

Gestützt auf diese Erkenntnisse soll auf die Einführung einer Mehrwertabgabe verzichtet werden. Stattdessen soll auf dem zusätzlichen Planungsmehrwert in Bebauungsplangebieten eine gesetzliche Grundlage für einen 20-prozentigen Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum beziehungsweise in besonderen Fällen von preisgünstigem Gewerberaum geschaffen werden. Die Anpassung mit Einführung eines neuen § 34a in der Bauordnung wird der Ortplanungsrevision vorgezogen, da sich viele Entwicklungsgebiete in teilweise bereits weit fortgeschrittenem Planungsstadium befinden. Der Kanton hat die Zustimmung mit wenigen Auflagen im Rahmen einer ersten Vorprüfung erteilt.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zum Mehrwertausgleich und zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

I Mehrwertausgleich

A Einleitung

1. Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG)
2. Teilrevision Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zug
3. Kantonale Mehrwertabgabe gemäss §§ 52a bis 52d PBG

B Überobligatorische Mehrwertabgabe Stadt Zug

1. Analyse der Auswirkungen auf Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich
2. Förderung preisgünstiger Wohnungen als Gegenleistung für Mehrnutzung
3. Gegenüberstellung preisgünstiger Wohnraum versus Mehrwertabgabe

C Schlussfolgerung aus der Analyse der überobligatorischen Mehrwertabgabe

D Motion zur Einführung des Planungs-Mehrwert-Ausgleichs in der Stadt Zug

1. Zwischenbericht des Stadtrats vom 26. März 2019
2. Motionsbeantwortung

II Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum

A Einleitung

1. Zielsetzung der Änderung der Bauordnung und Zielgruppen
2. Wohnungsmarkt Stadt Zug
3. Politische Vorstösse
4. Bestehende Instrumente zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum

B Einführung von § 34a in der Bauordnung (BO)

1. Ordentliche Bebauungspläne
2. Heutige Praxis
3. Neuer § 34a in der Bauordnung
4. Preisgünstiger Gewerberaum in besonderen Fällen
5. Vorprüfung des Kantons; Umgang mit den Vorbehalten
6. Ausführungsverordnung zu § 34a BO

C Termine und weiteres Vorgehen

D Fazit

E Entwicklungsstrategie und Legislaturziele des Stadtrats

III Antrag

I Mehrwertausgleich

A Einleitung

1. Eidgenössisches Raumplanungsgesetz (RPG)

Bei Einzonungen gewinnen Grundstücke, die von einer Landwirtschaftszone neu einer Bauzone zugewiesen werden, stark an Wert. Das 2014 revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass solche Mehrwerte mit einer Abgabe von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden müssen. Über diese Mindestabgabe für Neueinzonungen hinaus sind die Kantone frei, auch andere Vorteile ausgleichen, zum Beispiel bei Um- und Aufzonungen.

2. Teilrevision Planungs- und Baugesetz (PBG) des Kantons Zug

Am 19. Mai 2019 hat die Zuger Stimmbevölkerung die «Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Umsetzung von Bundesrecht» mit mehr als 67 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Damit hat der Kanton Zug bei Einzonungen eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent eingeführt. Zudem können Gemeinden in ihren Bauordnungen festlegen, dass sie bei Um- und Aufzonungen unter Berücksichtigung von Freibeträgen eine Mehrwertabgabe von maximal 20 Prozent des Mehrwerts erheben können.

3. Kantonale Mehrwertabgabe §§ 52a bis 52d PBG

Die Teilrevision des PBG ist am 1. Juli 2019 in Kraft getreten. Seither wird im Kanton Zug für die Zuweisung von Landwirtschaftsland in Bauzonen eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent erhoben (§ 52a PBG). Während die Mehrwertabgabe bei Einzonungen zwingend anfällt, obliegt es den Gemeinden bei Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe einzufordern oder nicht (§ 52a PBG).

3.1 Überobligatorischer Bereich

Im überobligatorischen Bereich können die Gemeinden in ihren Bauordnungen festlegen, dass sie mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag bei Um- und Aufzonungen sowie Bebauungsplänen von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern eine Mehrwertabgabe von höchstens 20 Prozent für das den bisherigen Bodenmehrwert von mehr als 30 Prozent übersteigende Mass erheben. Bei Aufzonungen und Bebauungsplänen muss gleichzeitig eine Erhöhung der Ausnützungsziffer von mehr als 0.3 resp. der Baumasse um mehr als 1.2 vorliegen. So soll gewährleistet werden, dass einerseits für einfache Bebauungspläne, welche die Arealbebauungen ersetzen, sowie viele ordentliche Bebauungspläne keine Mehrwertabgabe geschuldet ist. Andererseits sollen Aufzonungen namentlich von der W1 in die W2 nicht bereits der Mehrwertabgabe unterstellt werden.

3.2 Zuständigkeit Veranlagung Mehrwertabgabe

Die Veranlagung der Mehrwertabgabe fällt in die Zuständigkeit der kantonalen Schätzungskommission. Die Ermittlung des Mehrwerts erfolgt nachdem eine Auf- und Umzonung resp. ein Bebauungsplan in Rechtskraft erwachsen ist. Die Gemeinde meldet die Rechtskraft der kantonalen Schätzungskommission, die anschliessend das Veranlagungsverfahren einleitet und innerhalb eines Jahres über die Höhe der Mehrwertabgabe entscheidet. Bei Einzonungen steht die Mehrwertabgabe zu 40 Prozent dem Kanton und zu 60 Prozent der betreffenden Gemeinde zu. Im überobligatorischen Bereich gehen die Mehrwertabgaben aus Auf- und Umzonungen resp. Bebauungsplänen zu 100 Prozent an die jeweilige Gemeinde.

3.3 Zweckbindung

Der Ertrag aus der Mehrwertabgabe fließt in eine Spezialfinanzierung und soll für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG, namentlich als Entschädigung für Auszonungen, oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG verwendet werden. Dabei ist in erster Linie an qualitätssteigernde Investitionen zur Abfederung der Auswirkungen der Verdichtung im entsprechenden Quartier zu denken. Die Mittel können aber auch für Renaturierungs- und Aufwertungsmassnahmen in Schutz- und Erholungsgebieten der näheren Umgebung, aber auch zur Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus eingesetzt werden.

B Überobligatorische Mehrwertabgabe Stadt Zug

Die Bestimmungen zur überobligatorischen Mehrwertabgabe schaffen nicht nur grosse Unsicherheiten, sondern auch eine Ungleichbehandlung zwischen den Planungsgebieten. So verwässern insbesondere die Ausnahmebestimmungen zum Freibetrag und zur Ausnützungsziffer die Bemessung der Mehrwertabgabe. Gleichzeitig verhindert der späte Zeitpunkt der Veranlagung durch die kantonale Schätzungskommission eine verlässliche Festlegung von Bebauungsplänen, nicht nur für Grundeigentümer, sondern auch für die öffentliche Hand. Da von Seiten der kantonalen Schätzungskommission keine Prognosen zum Potential der überobligatorischen Mehrwertabgabe vorgenommen werden, hat der Stadtrat ein in diesem Bereich führendes Forschungs- und Beratungsunternehmen, Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, Zürich, mit den entsprechenden Abklärungen beauftragt.

1. Analyse der Auswirkungen auf Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich

In die Analyse einbezogen wurden die elf aktuellen städtischen Entwicklungsgebiete¹ unter Berücksichtigung wertrelevanter Indikatoren wie Nutzung, Lage, Bauweise, Parkierung sowie Entwicklungs-, Realisierungs- und Vermarktungsrisiken. Tabelle 3 zeigt pro Planungsgebiet jeweils die Ausnützungsziffer (blaue Spalte) sowie den Landwert (grüne Spalte) vor und nach den Aufwertungsmassnahmen. Die Bemessungsgrundlage ergibt sich aus dem Mehrwert abzüglich Freibetrag. Davon fallen 20 Prozent als Mehrwertabgabe an. Die einzelnen Gebiete sind aus Gründen des Datenschutzes anonymisiert.

Tabelle 1: Analyse Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich in Mio. CHF

	Ausnützungsziffer				Landwert		Mehrwert	Bemess.-basis	Mehrwert-abgabe
	aktuell	neu	Delta		aktuell	neu			
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	0	0
Gebiet 7	2.80	3.52	0.72	+26%	506.4	631.4	125.0	0	0
Gebiet 8	1.48	2.02	0.54	+37%	111.4	141.6	30.2	0	0
Gebiet 9	Keine Ausnützungserhöhung				nicht abgabepflichtig			-	-
Gebiet 10	Keine Ausnützungserhöhung				nicht abgabepflichtig			-	-
Gebiet 11	BBP rechtskräftig				nicht abgabepflichtig			-	-
Total					1'972.9	3'051.7	1'078.9	534.4	106.9

Quelle: Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, Zürich, mit geringen Rundungsdifferenzen

¹ Untersuchte Planungsgebiete in alphabetischer Reihenfolge: Ahornpark, Äussere Lorzenallmend, Baarerstrasse West, Bergli, Geviert GIBZ, Herti Süd, Hertizentrum, LG-Areal, Metalli, Schleifepark, Technologiecluster

Aus der Analyse der überobligatorischen Mehrwertabgabe zieht Fahrländer Partner folgende Erkenntnisse:

- **Anteil betroffene BBP-Gebiete:** Von den elf Bebauungsplangebieten fällt bei fünf Gebieten eine Mehrwertabgabe an. Drei Gebiete sind aufgrund des Freibetrags, zwei aufgrund der fehlenden Ausnützungserhöhung und eines infolge Rechtskraft nicht abgabepflichtig.
- **Relevanz Landpreis:** Bei Gebieten, deren Landpreis bereits heute hoch bewertet wird, wirkt sich die kantonale Berechnungsmethode zugunsten der Grundeigentümer aus: Je höher der Landpreis vor der Planungsmassnahme ist, desto tiefer fällt die Mehrwertabgabe aufgrund der 30-prozentigen Freigrenze aus resp. entfällt vollständig.
- **Relevanz Ausnützungsziffer:** Ebenso braucht es in Gebieten, die bereits über eine hohe Ausnützungsziffer verfügen, eine erhebliche Aufzoning, damit der durch die Planung resultierende Mehrwert die 30-Prozent-Marke übersteigt. Das zeigt sich exemplarisch bei Gebiet 6 (Tabelle 1). Gebiet 6 weist aktuell eine Ausnützungsziffer (AZ) von 2.5 aus. Nach der Aufwertungsmassnahme wird die AZ 3.57 betragen. Der aktuelle Landwert wird auf CHF 297.1 Mio., der Mehrwert auf CHF 71.9 Mio. geschätzt. 30 % von 297.1 Mio. entsprechen CHF 89.13 Mio. Da der Freibetrag von CHF 89.13 den Mehrwert von CHF 71.9 Mio. übersteigt, ist keine Mehrwertabgabe geschuldet.
- **Veranlagungszeitpunkt:** Die kantonale Schätzungskommission nimmt die Veranlagung von Bebauungsplänen erst nach deren Rechtssetzung innerhalb eines Jahres vor. Bis dahin haben weder die Grundstückseigentümer noch die öffentliche Hand und politischen Instanzen, d.h. der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug, Kenntnis über die effektiv zu leistenden Mehrwertabgaben. Auch sieht die kantonale Schätzungskommission von einer provisorischen Veranlagung zu einem früheren Zeitpunkt ab. Die späte Veranlagung schafft erhebliche planerische und finanzielle Unsicherheiten und erschwert eine verbindliche Planung für alle Beteiligten.
- **Umfassende Regelung:** Die Pflicht zum Mehrwertausgleich besteht nicht nur für grössere Verdichtungsgebiete und Bebauungspläne, sondern auch für Regelbauten, unabhängig von der Grundstückgrösse. Entscheidend ist die Nutzungserhöhung. Beträgt diese mehr als 30 Prozent, wird für das übersteigende Mass eine Mehrwertabgabe fällig, so beispielsweise für eine Aufzoning von einer Wohnzone W3 in eine Wohn- und Arbeitszone W4, die eine Nutzungserhöhung von 0.35 zur Folge hat (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Umzoning Regelbauweise W3 zu WA4 (in CHF Mio.)

	Ausnützungsziffer			Landwert			Be-mess.-basis	Mehr-wert-abgabe
	W3	WA4	Delta	W3	WA4	Delta		
Umzoning	0.65	1.00	+ 0.35	31.6	45.2	+ 13.6	4.1	0.8

Erläuterung: Bei der Aufzoning eines 5'000 m² grossen Grundstücks von der Wohnzone W3 in die Wohn- und Arbeitszone WA4 fällt in Regelbauweise eine Mehrwertabgabe von CHF 824'000 an: CHF 45.2 Mio. (Landwert neu) – 1.3 x CHF 31.6 Mio. (Landwert alt) = CHF 4.1 Mio. (Bemessungsbasis); davon 20 % = CHF 0.82 Mio. Mehrwertabgabe.

2. Förderung preisgünstiger Wohnungen als Gegenleistung für Mehrnutzung

Der Stadtrat ist der Auffassung, dass die Öffentlichkeit bei Bebauungsplänen an der durch die zusätzliche Nutzung erzielten Wertsteigerung eine angemessene Beteiligung erhalten soll. Anstelle der überobligatorischen Mehrwertabgabe schlägt er jedoch über die Verankerung in der Bauordnung eine zielgerichtete und langfristige Förderung von preisgünstigen Wohnungen bei Bebauungsplänen vor. Dabei ist auf mindestens 20 Prozent der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum resp. in besonderen Fällen preisgünstiger Gewerberaum zu schaffen. Diese Beteiligung soll als Sachleistung in Form von preisgünstigen Wohnungen erfolgen und nicht als finanzielle Leistung. Über die untersuchten elf Bebauungsplangebiete in der Stadt Zug kann nach heutigem Stand preisgünstiger Wohnraum im Umfang von mehr als 78'000 m² realisiert werden. Das entspricht etwa 800 Wohnungen. In Einzelfällen kommen preisgünstige Gewerbeflächen dazu.

3. Gegenüberstellung preisgünstiger Wohnraum versus Mehrwertabgabe

Ein deutlicher Unterschied zur Mehrwertabgabe zeigt sich im ökonomischen Vergleich: Weil mit der Pflicht zu preisgünstigem Wohnraum sämtliche Bebauungsplangebiete gleichermaßen erfasst werden, fallen die Entgelte in der Summe deutlich höher aus, als bei der überobligatorischen Mehrwertabgabe. In geldwerte Leistungen gesetzt, zeigen die Berechnungen von Fahrländer Partner bei der überobligatorischen Mehrwertabgabe ein Total von CHF 106.9 Mio. gegenüber CHF 140.5 Mio. beim preisgünstigen Wohnraum, was ein Plus von CHF 33.6 Mio. bedeutet.

Tabelle 3 Gegenüberstellung in geldwerten Leistungen

	Preisgünstiger Wohnraum in m ²	Preisgünstiger Wohnraum in CHF ²	Mehrwertabgabe nach PBG ³	Differenz zugunsten preisg. Wohnraum
Gebiet 1	3'720 m ²	12.3	12.1	+ 0.2
Gebiet 2	6'080 m ²	28.2	22.9	+ 5.3
Gebiet 3	4'920 m ²	16.8	27.2	- 10.9
Gebiet 4	18'480 m ²	35.3	36.5	- 1.2
Gebiet 5	4'340 m ²	20.1	8.3	+ 11.8
Gebiet 6	2'880 m ²	11.6	0	+ 11.6
Gebiet 7	3'380 m ²	11.7	0	+ 11.7
Gebiet 8	1'100 m ²	4.5	0	+ 4.5
Gebiet 9	10'000 m ²	-	(nicht abgabepfl.) 0	-
Gebiet 10	10'000 m ²	-	(nicht abgabepfl.) 0	-
Gebiet 11	13'400 m ²	-	(nicht abgabepfl.) 0	-
Total	78'300 m²	140.5	106.9	+ 33.6

Quelle: Fahrländer Partner Raumentwicklung AG

² Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum von 20 Prozent der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche, führt zu Mehrwertreduktion infolge des preisgünstigen Wohnens.

³ Mehrwertabgabe gemäss Planungs- und Baugesetz Kanton Zug

Erläuterung: Weil die Mehrwertabgabe in Gebiet 3 überdurchschnittlich hoch ausfällt (grosses Delta Ausnützungsziffer und Landwert), ergibt sich in der Gegenüberstellung eine Minusdifferenz.

Aus der Gegenüberstellung preisgünstiger Wohnraum versus Mehrwertabgabe kommt Fahrländer Partner zu folgenden Schlussfolgerungen:

- In den betrachteten Gebieten lässt sich in den kommenden Jahren ein Potential von preisgünstigem Wohnraum im Umfang von rund 78'300 m² aGF realisieren. Dies entspricht rund 800 Wohnungen.
- Bei der Einführung eines Mindestanteils an preisgünstigem Wohnen von 20 Prozent sind alle grossen Verdichtungsprojekte betroffen. Zudem korreliert die Pflichtmenge an preisgünstigem Wohnen mit der Erhöhung der Ausnützungsziffer und ist unabhängig von der ursprünglichen Dichte des Areals. 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 fällt in einem Areal mit einer bestehenden Ausnützung von 2.5 bei einer Aufzoning um 1.1 keine Mehrwertabgabe an, da die geforderte Aufwertung von mindestens 30 Prozent nicht erreicht wird.
- Die überobligatorische Mehrwertabgabe ist gemäss PBG grundsätzlich auf alle Grundeigentümer anzuwenden, eine Beschränkung auf Bebauungspläne in Verdichtungsgebieten ist nicht möglich. Die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum kann hingegen auf Verdichtungsgebiete festgelegt werden.
- Ein weiterer Unterschied ist der Zeitpunkt der Bemessung der Höhe der künftigen Verpflichtung. Während die Mehrwertabgabe erst nach dem Inkrafttreten eines Bebauungsplans 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 berücksichtigt werden.

C Schlussfolgerung aus der Analyse der überobligatorischen Mehrwertabgabe

Die Zuger Gemeinden sind frei, eine überobligatorische Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen einzuführen. Soll eine solche zusätzliche Mehrwertabgabe erhoben werden, sind jedoch die entsprechenden Regelungen von §52a PBG massgebend. Die darin gesetzten Rahmenbedingungen führen wie oben ausgeführt 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 gesetzliche und für die Gemeinden verbindliche Regelung zur überobligatorischen Mehrwertabgabe weist bezüglich Wirksamkeit, Gleichbehandlung, Flexibilität und Effizienz erhebliche Mängel auf. An dieser Stelle ist auf ein Mitte Mai 2022 bekannt gewordenes wegweisendes Urteil zum Mehrwertausgleich hinzuweisen⁴. Dieses besagt, dass die Kantone auch bei Um- und Aufzonungen dafür sorgen müssen, dass erhebliche Planungsvorteile angemessen ausgeglichen werden. Andernfalls sei die Regelung bundesrechtswidrig. Wie Tabelle 1 aufzeigt, bleiben aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen gemäss § 52a PBG erhebliche Planungsvorteile im zweistelligen Millionenbereich von der Mehrwertabgabe befreit, weshalb der

⁴ BGE 1 C233/2021 vom 5. April 2022, Meikirch Bern.

Kanton seine gesetzlichen Grundlagen im PBG im Lichte dieser jüngsten Rechtsprechung überprüfen müsste.

Die angestrebte Lösung mit der Pflicht zur Schaffung von preisgünstigen Wohnungen entspricht den Zielen der Mehrwertabgabe insofern, als Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von Bebauungsplangebietten auf einen Teil des planerischen Mehrwerts 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 Handlungsspielraum der Stadt Zug zum Erwerb eigener Grundstücke und Immobilien für bezahlbaren Wohnraum ist dagegen nur beschränkt vorhanden. Ein Handlungsspielraum ergibt sich in erster Linie dann, wenn einerseits ausreichend Baulandreserven bestehen und andererseits auch auf diese für den Bau von preisgünstigem Wohnraum zugegriffen werden kann. Erschwerend kommt hinzu, dass die Schaffung von neuem Bauland durch Einzonungen das Raumplanungsgesetz de facto nicht zulässt (siehe auch Volksinitiative «Wohnen in Zug für alle», Aktionsplan, Bericht des Stadtrats vom 8. Mai 2018, Nr. 2197.6).

Gestützt auf diese Erkenntnisse soll auf die Einführung einer Mehrwertabgabe verzichtet werden. Stattdessen soll auf dem zusätzlichen Planungsmehrwert in Bebauungsplangebietten eine gesetzliche Grundlage für einen 20-prozentigen Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum resp. in besonderen Fällen von preisgünstigem Gewerberaum geschaffen werden.

D Motion zur «Einführung des Planungs-Mehrwert-Ausgleichs in der Stadt Zug»

Am 1. Februar 2018 hatte Willi Vollenweider die Motion betreffend Einführung des Planungs-Mehrwert-Ausgleichs in der Stadt Zug eingereicht mit dem Antrag, diese sei gemäss § 42 Abs. 1ter der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats dringlich zu erklären. Er befürchtete, dass die durch die Verdichtung ausgelöste Bautätigkeit einen erheblichen Investitionsbedarf für Infrastrukturanlagen aller Art zur Folge hätte und dass statt den Verursachern die Steuerpflichtigen zur Kasse gebeten würden. Deshalb verlangte er, dass die Stadt Zug eine kommunale Regelung für eine Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen schafft. Er verwies dabei auf ein Bundesgerichtsurteil vom 16. November 2016 (BGE 147 II 225 (Münchenstein BL)), bei dem sich eine Gemeinde das Recht erstritten hatte, aus eigener Initiative einen Mehrwertausgleich im überobligatorischen Bereich einzuführen, wenn der Kanton über keine entsprechende Gesetzgebung verfügt. Der Grosse Gemeinderat überwies die Motion am 27. Februar 2018 dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag, erklärte diese aber nicht für dringlich. Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Motionstext im Anhang ersichtlich.

1. Zwischenbericht des Stadtrats vom 26. März 2019

Im Zwischenbericht an den Grossen Gemeinderat führte der Stadtrat aus, dass der Kanton bei der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) keine Mehrwertabgabe für Auf- und Umzonungen vorgesehen hatte. Er beauftragte daher das Baudepartement mit der Erarbeitung einer städtischen Lösung in der Bauordnung (BO). Die Arbeitsgruppe kam diesem Auftrag nach. Im Zuge der Beratungen in der kantonalen Kommission für Raum und Umwelt und im Kantonsrat wurde die kantonale Mehrwertabgabe indessen auch auf den überobligatorischen Bereich, also für Auf- und Umzonungen ausgeweitet. Im März 2019, das heisst im Zeitpunkt des Zwischenberichts, stand die Abstimmung über das revidierte PBG noch aus. Der Stadtrat hielt fest, dass bei einer Annahme des

revidierten Gesetzes kein Spielraum mehr für eine kommunale anderslautende Regelung bestehe. Er stellte in Aussicht, dass die Überführung des kantonalen Rechts in die Bauordnung zügig an die Hand genommen und eine GGR-Vorlage erarbeitet werde und dass die Motion von Willi Vollenweider in dieser Vorlage beantwortet werde.

2. Motionsbeantwortung

Der Stadtrat hatte am 27. Februar 2018 mit Beschluss Nr. 94.18 dem Kanton eine Änderung der städtischen Bauordnung betreffend Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen zur Vorprüfung eingereicht. Er bezog sich dabei auf das Urteil des Bundesgerichts vom 16. November 2016, das den Gemeinden eine eigene gesetzliche Regelung zugestand, wenn der Kanton im überobligatorischen Bereich keine Abgabe vorsah. Mit der Gesetzesänderung der Bauordnung war die Erhebung einer Abgabe von 20 % auf dem planungsbedingten Mehrwert bei Auf- und Umzonungen vorgesehen. Der planungsbedingte Bodenmehrwert sollte aus der Differenz des Verkehrswertes der betroffenen Fläche ohne und mit Planungsmassnahme errechnet werden und planungsbedingte Bodenmehrwerte unter CHF 30'000.00 von einer Abgabe befreit sein.

Mit Schreiben vom 26. März 2018 nahm der Kanton zur Änderung der städtischen Bauordnung Stellung und wies im Vorprüfungsbericht darauf hin, dass sich der Regierungsrat bereits intensiv mit einer erweiterten Regelung des Mehrwertausgleichs befasse und damit eine städtische Lösung obsolet würde. So enthielt die Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PGB), welcher der Kantonsrat am 8. November 2018 zustimmte, auch eine Regelung für einen Mehrwertausgleich für Auf- und Umzonungen. Die Gesetzesvorlage wurde am 19. Mai 2019 auf Grund eines Referendums an die Urne gebracht und vom Stimmvolk angenommen. Mit der kantonalen Regelung für Auf- und Umzonungen, die erheblich von der städtischen Mehrwertabgabe abwich, war der Stadt Zug eine eigenständige kommunale Lösung verwehrt (der städtische Vorschlag hatte Vorgaben betreffend Mindest-Ausnützungserhöhung und Freibetrag in Prozent vom Landwert gemacht).

In der Folge befasste sich der Stadtrat an mehreren Sitzungen mit der neuen kantonalen Regelung und analysierte deren Auswirkungen. Er kam zum Schluss, auf eine Einführung der Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich zu verzichten und dem Grossen Gemeinderat stattdessen eine gesetzliche Grundlage für die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vorzulegen, um so einen Teil des planungsbedingten Bodenmehrwerts für die Öffentlichkeit einzufordern.

Entsprechend beantragt der Stadtrat, die Motion von Willi Vollenweider «Einführung des Planungs-Mehrwert-Ausgleichs in der Stadt Zug» nicht erheblich zu erklären und als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

II Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum

A Einleitung

1. Zielsetzung der Änderung der Bauordnung und Zielgruppen

Einerseits besteht gesellschaftlich ein Konsens, dass eine lebendige und lebenswerte Stadt hinsichtlich der Bevölkerungszusammensetzung eine gute soziale Durchmischung der Quartiere und der Stadt insgesamt aufweisen soll. Das manifestiert sich beispielsweise in Umfragen wie bei der Mitwirkung zur gegenwärtigen Ortsplanungsrevision 2025, aber auch in politischen Vorstössen, deren Absender mittlerweile das ganze politische Spektrum abbilden. Mit anderen Worten besteht für die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum ein Auftrag der Bevölkerung.

Andererseits ist es das Ziel, eine gesetzliche Grundlage für preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung zu schaffen, die Planungs- und Rechtssicherheit, Gleichbehandlung sowie Vorhersehbarkeit und Transparenz garantiert. Eine von Parlament und Volk verabschiedete allgemeine Regelung schafft einheitliche Leitplanken. Die Stadt hat in gewissen Fällen bereits heute gestützt auf den Kantonalen Richtplan preisgünstigen Wohnungsbau eingefordert. Der Kantonale Richtplan ist allerdings nur behörden- und nicht eigentümerverbindlich. Daher sind Vereinbarungen über preisgünstigen Wohnraum bis heute immer auch von der Kooperation der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abhängig.

Die neue gesetzliche Grundlage soll die Voraussetzungen schaffen, damit bei bestehenden und neu hinzukommenden Planungsgebieten, systematisch bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann. Im Fokus der in der Bauordnung zu schaffenden gesetzlichen Grundlage soll neben einkommensschwachen Haushalten in erster Linie der Mittelstand stehen. Diese Zielgruppe, ob Familien, Paare und Alleinstehende, jüngere und ältere Personen, ist vom angespannten Mietwohnungsmarkt in der Stadt Zug am stärksten betroffen und fällt bei den verschiedenen Massnahmen heute häufig durch die Maschen. So ist der Mittelstand bei den durch das kantonale Wohnbauförderungsgesetz (WFG) unterstellten Wohnungen in der Regel nicht anspruchsberechtigt. Was bezahlbare Wohnungen von Wohnbaugenossenschaften, der Korporation und der Bürgergemeinde oder privaten Trägern betrifft, ist die Nachfrage deutlich höher als das heute bestehende Angebot.

2. 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 Prozent 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 Prozent 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.

3. Politische Vorstösse

Mit der an der Urne am 17. Juni 2012 überwiesenen Volksinitiative „Wohnen in Zug für alle“ hat der Stadtrat den Auftrag erhalten, Massnahmen zum Erhalt und zur Schaffung von neuem preisgünstigen Wohnraum zu treffen und gleichzeitig den gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbau zu fördern. Am 18. November 2014 hat der Stadtrat dem GGR eine Auslegeordnung zum Thema preisgünstiger Wohnraum in der Stadt Zug im Rahmen einer Umsetzungsstrategie unterbreitet (GGR-Vorlage Nr. 2197.3). Am 8. Mai 2018 erstattete der Stadtrat Bericht zu geplanten Massnahmen zur weiteren Umsetzung der Volksinitiative (GGR-Vorlage Nr. 2197.6). Die geplante gesetzliche Grundlage zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum in Bebauungsplangebieten entspricht den Zielen der Volksinitiative «Wohnen in Zug für alle» in wesentlichen Teilen, indem

- in Zukunft systematisch preisgünstiger Wohnraum geschaffen werden kann,
- die Förderung des gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungsbaus erfolgt,
- Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützige Bauträger bei der Land- resp. Immobilienbeschaffung unterstützt werden,
- eine Beitragsleistung an Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützige Bauträger in Form einer Sachleistung erfolgt.

Neben der Volksinitiative «Wohnen in Zug für alle» haben sich in den vergangenen Jahren die Fraktionen des Grossen Gemeinderats der Stadt Zug mit unterschiedlichen Vorstössen zu preisgünstigem Wohnraum geäussert:

Tabelle 6: Politische Vorstösse in der Stadt Zug (nicht abschliessende Aufzählung)

Eingang	Vorstoss	Von	Titel
06.12.2021	Interpellation	SP	Echtes Engagement oder Dienst nach Vorschrift – nimmt der Stadtrat seine Verantwortung bei der Umsetzung des Volksauftrages «Wohnen in Zug für alle» wirklich wahr?
03.03.2021	Motion	FDP	Taten statt Worte – liberale Lösungen für mehr bezahlbaren Wohnraum
27.04.2020	Interpellation	FDP	Leben im Paradies für alle – Belegung der preisgünstigen Wohnungen in der Stadt Zug
27.02.2018	Postulat	SVP, FDP, CVP, GLP	Postulat zur Planung der SBB auf dem Areal Güterbahnhof
21.12.2015	Interpellation	SVP	Vergünstigte Stadtwohnungen für Topverdiener und ohne GGR-Mitspracherecht

Auf kantonalen Ebene sammelt die SP Unterschriften für eine Volksinitiative, die eine Änderung des kantonalen Bau- und Planungsgesetzes bezüglich Mehrwertabgabe zum Ziel hat. So sollen unter anderem Gemeinden verpflichtet werden, bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe von mindestens 30 Prozent bis maximal 50 Prozent zu erheben.

4. Bestehende Instrumente zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum

Zur Förderung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum bestehen auf eidgenössischer und kantonalen 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 Verbilligung 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 Grundeigentümern 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 Wohnungen im preisgünstigen Bereich zu erstellen. Künftig kann dieses Instrument nicht mehr eingesetzt werden. Zum einen besteht gemäss bundesrechtlichem Gebot der Verdichtung nach innen unter weitestgehendem Verzicht auf Neueinzonungen in der Ortsplanungsrevision 2025 für das Instrument kein Raum mehr. Zum andern lässt das kantonale Recht keine solchen Zonenfestlegungen mehr zu. Im Gegenzug hat der Kanton mit § 18 Abs. 4 PBG eine behörden-, aber nicht eigentümerverbindliche 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.

- **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 berechnigte 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.

B Einführung von § 34a in der Bauordnung (BO)

1. Ordentliche Bebauungspläne

Bebauungspläne sind Sondernutzungspläne, welche die Bauweise über eine funktional zusammenhängende Landfläche bestimmen und wesentliche Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise aufweisen. Ein Bebauungsplan kann von den kantonalen und gemeindlichen Bauvorschriften abweichen und insbesondere eine wesentlich höhere Ausnutzung vorsehen. In Bebauungsplänen werden neben dem Nutzungsmass und dessen Anordnung auch die Nutzungsart geregelt. Darunter fällt unter anderem auch die Festlegung von preisgünstigem Wohnraum. Für Verdichtungsprojekte oder Bauvorhaben mit einem Hochhaus ist ein Bebauungsplan zwingend vorgeschrieben. Der Bebauungsplan hat wesentliche Vorzüge gegenüber der Regelbauweise vorzuweisen. Dazu gehören eine besonders gute städtebauliche Einordnung in das Siedlungs- und Landschaftsbild, sowie eine besonders gute architektonische Gestaltung der Bauten, Anlagen und Freiräume.

2. Heutige Praxis

In der Vergangenheit kam bei einzelnen 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 eigentümerverbindlich. 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, empfiehlt es sich deshalb eine einheitliche und verbindliche gesetzliche Grundlage zu schaffen, wie es der Stadtrat mit der Einführung des neuen § 34a in der Bauordnung beantragt.

3. Neuer § 34a in der Bauordnung

Der neue § 34a wird thematisch in Kapitel 3, Besondere Planungsmittel, der städtischen Bauordnung eingeordnet und lautet wie folgt:

Neu: § 34a, Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum bei ordentlichen Bebauungsplänen	Erläuterungen
<p>¹ In Wohn- und Mischzonen ist bei ordentlichen Bebauungsplänen auf mindestens 20 % der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum zu schaffen. In besonderen Fällen kann anstelle von preisgünstigem Wohnraum anteilig auch preisgünstiger Gewerberaum geschaffen werden.</p>	<p>Absatz 1 hält fest, dass bei ordentlichen Bebauungsplänen in Wohn- und Mischzonen auf mindestens 20 Prozent der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum zu schaffen ist. In besonderen Fällen kann anteilig statt preisgünstiger Wohnraum auch preisgünstiger Gewerberaum geschaffen werden (zu denken ist an Flächen, die beispielsweise aufgrund der Lärmsituation für Wohnen ungeeignet sind, wenn eine Liegenschaft vollständig dem preisgünstigen Wohnraum gewidmet ist).</p> <p>Die Einzelheiten werden in der vom Stadtrat zu erlassenden Verordnung geregelt (siehe auch Erläuterungen zu Absatz 4.)</p>
<p>² Die höchstzulässigen Anfangsmietzinse richten sich nach der Verordnung zu diesem Erlass. Wahlweise kann der zu realisierende Wohnraum auch dem Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumfördergesetz, WFG) unterstellt werden.</p>	<p>Die höchstzulässigen Mietzinse werden in der Ausführungsverordnung gemäss Abs. 3 festgeschrieben. Wahlweise kann der zu realisierende Wohnraum auch dem Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumfördergesetz, WFG) unterstellt werden. Die Wahl, die preisgünstigen Wohnbauten dem WFG zu unterstellen, obliegt der Eigentümerschaft. Von dieser praxisgemässen Möglichkeit wurde in den Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau (gemäss § 37 f. BO) bereits Gebrauch gemacht.</p>
<p>³ Der Stadtrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.</p>	<p>In der vom Stadtrat zu erlassenden Verordnung werden u.a. Obergrenzen für Anfangsmietzins, Regeln zur Mietzinsanpassung, Festlegung preisgünstige Gewerberäume, Kontroll- und Sicherungsmechanismen zur Einhaltung der Vorgaben und des Zwecks festgeschrieben.</p>
<p>⁴ Verpflichtungen nach Absatz 1 und 2 sind als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen auf den betroffenen Grundstücken im Grundbuch anzumerken.</p>	<p>Absatz 4 schreibt fest, dass die Zwecksicherung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auf den betroffenen Grundstücken im Grundbuch anzumerken ist. Damit können Liegenschaften, in denen Anteile für den preisgünstigen Wohnungsbau festgeschrieben sind, nur mit dieser Eigentumsbeschränkung veräussert werden.</p>

4. Preisgünstiger Gewerberaum in besonderen Fällen

Der neue § 34a BO sieht vor, dass bei der festgeschriebenen Pflicht zur Schaffung von zahlbarem Wohnraum eine Ausnahme gemacht werden darf. In besonderen Fällen kann anstelle von preisgünstigem Wohnraum anteilig preisgünstiger Gewerberaum geschaffen werden (maximal 25 % der berechneten Fläche für den preisgünstigen Wohnungsbau). Mit der Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Gewerberaum soll ertragsschwaches, förderungswürdiges Kleingewerbe, das (auch) im Interesse der Quartiersversorgung liegt, unterstützt, beziehungsweise ermöglicht oder es soll kulturellen und gemeinnützigen Zwecken und der Belebung öffentlicher Räume gedient werden. Weiter soll preisgünstiger Gewerberaum einen Beitrag zur Angebots- und Produktvielfalt oder Förderung von Ausbildungsplätzen leisten.

Mit ertragsschwach ist dasjenige Kleingewerbe gemeint, das branchen- und betriebstypisch im Verhältnis zu den einzusetzenden Mitteln nur einen geringen Ertrag erzielen kann. Von preisgünstigen Gewerbemieten profitieren sollen Kleinst- und Kleinunternehmen, die ein quartierbezogenes Versorgungsbedürfnis nach Waren oder Dienstleistungen abdecken und deren Bestand und Betrieb im öffentlichen Interesse liegt, wobei sich dieses Interesse auch in der Belebung eines Ortes manifestieren kann. Unter den Begriff des preisgünstigen Gewerberaums fallen deshalb auch Kulturbetriebe sowie Atelier- und Vereinsräume.

- Beispiele für ertragsschwache Gewerbebetriebe sind: Veloreparaturwerkstätten, Nähateliers, Schuhmachereien, Wäschereien, Betriebe mit Herstellung und Handel von frischen Lebensmitteln wie Bäckereien, Metzgereien, Früchte- und Gemüseläden, Blumenläden, Papeterien, Buchläden, Buchbindereien, kleinere Druckereien, Rahmenateliers, Restaurationsbetriebe, kleinere Schreinereien, Kunsthandwerksbetriebe, kleinere Reisebüros, Spielwarenhandlungen oder Co-Working-Spaces für Startups.
- Beispiele für Kulturbetriebe und Atelierräume: Chollerhalle, Galvanik, Theater am Burgbach, Kinder- und Jugendzirkus Grissini, Vereine etc.

5. Vorprüfung des Kantons; Umgang mit den Vorbehalten

Der Stadtrat hat am 23. Februar 2021 mit Beschluss Nr. 105.21 dem Kanton eine Änderung der Bauordnung zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum durch Einfügung eines neuen § 34a BO zur Vorprüfung eingereicht. Das Ergebnis der Vorprüfung übermittelte der Kanton in einem zweistufigen Verfahren. Am 11. August 2021 stellte der Kanton einen Entwurf der Vorprüfung mit verschiedenen offenen Punkten zur Diskussion und schlug einen Austausch unter anderem mit Fachleuten der Fachstelle für Wohnbauförderung vor. In der am 19. November 2021 verabschiedeten Vorprüfung kam der Kanton zum Schluss, dass mit folgenden Vorbehalten eine Genehmigung der Änderung der Bauordnung in Aussicht gestellt werden kann:

- Die Marginale (Titel) «Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum» ist mit dem Zusatz «bei ordentlichen Bebauungsplänen» zu ergänzen.
- Der ursprünglich in einem eigenen Absatz geregelte Ausnahmetatbestand für preisgünstigen Gewerberaum ist in Absatz 1 aufzunehmen. § 34a Abs. 1 ist dahingehend zu präzisieren, dass in Wohn- und Mischzonen preisgünstiger Wohnraum zu schaffen ist.
- Für Absatz 2 ist eine Formulierung zu finden, dass entweder der preisgünstige Wohnraum gemäss § 34 BO dem Wohnförderungsgesetz (WFG) zu unterstellen ist oder eine kommunale Lösung, u.a. zur Berechnung der maximalen Mietzinse und zur Sicherstellung gefunden wird.
- Die Ausführungsverordnung zu § 34a BO hat spätestens zum Zeitpunkt der Genehmigung der Bauordnungsbestimmung vorzuliegen.

- Es sollen auch Vorgaben zur Qualität der Wohnungen vorgeschrieben werden, wie es das WFG festschreibt.

Die ersten vier Vorbehalte sind in der nun vorliegenden Fassung berücksichtigt. Dem letzten Punkt, dass die kommunale Lösung auch Aussagen zur Qualität machen soll, wird aus folgenden Überlegungen nicht Rechnung getragen: Parlament und Exekutive hatten sich bei der Schaffung der Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau ausdrücklich gegen Qualitätsvorgaben ausgesprochen, in der gefestigten Annahme, dass der Markt dies regulieren wird und der Staat nicht unnötig eingreifen soll. Dies hat sich in der Praxis bestätigt. Für Qualitätsvorgaben findet sich im übergeordneten Recht nur in der Wohnförderungsgesetzgebung gemäss WFG eine gesetzliche Grundlage. § 18 PBG macht keine diesbezüglichen Vorgaben. Für den Stadtrat gibt es keinen Anlass, von dieser Haltung abzurücken, daher wird auf Qualitätsvorgaben verzichtet.

6. Ausführungsverordnung zu § 34a BO

In der durch den Stadtrat zu beschliessenden Verordnung über die Pflicht zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum bei ordentlichen Bebauungsplänen wird im Einzelnen folgendes geregelt:

- **Zielgruppen Preisgünstiger Wohnungsbau**

Mit dem neuen §34 soll in erster Linie dem Mittelstand der Zugang zu preisgünstigen Wohnungen ermöglicht werden. Die Unterstellung unter das kantonale Wohnraumförderungsgesetz (WFG), mit dem einkommensschwache Haushalte unterstützt werden, ist zusätzlich möglich.

- **Berechnung Anfangsmietzinse und Mietzinsanpassung**

Die Obergrenzen für die Mietzinse für Wohnungen wie auch Gewerberäume sind als Nettomietzinse pro Quadratmeter im Jahr festgelegt. Diese liegen etwas über den durchschnittlichen Preisen gemäss WFG. Sie beruhen auf dem Referenzzinssatz von 1.25 % und dem Landesindex für Konsumentenpreise (Stand 2020). Anders als bei der Verordnung zur Zone für preisgünstigen Wohnungsbau gemäss § 37 und § 38 BO soll die Eigentümerschaft bei der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum berechtigt werden, bei den Nettomietzinsen für Wohnungen eine Gewichtung betreffend Lage, Aussicht, Vorzüge oder Beeinträchtigungen vorzunehmen und den Nettomietzins pro Quadratmeter um maximal 20 Prozent zu erhöhen oder zu senken. Dabei darf diese Gewichtung nicht dazu führen, dass der Gesamtertrag, welcher sich aus den durchschnittlichen Obergrenzen der Mietzinse, der Anzahl Mietobjekte und deren Flächen ergibt, überschritten wird.

Der Anfangsmietzins für Wohn- und Gewerbemieten kann ausschliesslich bei Veränderungen des Referenzzinssatzes, der Veränderung der Betriebs- und Unterhaltskosten und/oder der Veränderung des Landesindexes für Konsumentenpreise gemäss den mietrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts angepasst werden. Das schliesst eine mögliche Anpassung an die orts- und quartierüblichen Mietzinse aus.

- **Preisgünstige Gewerbemieten statt preisgünstige Wohnungsmieten**

Kann in einer Liegenschaft, die vollständig für preisgünstiges Wohnen vorgesehen ist, aus lärmrechtlichen oder wohnhygienischen Gründen (wegen der Bautiefe ist beispielsweise die Belichtung für Wohnraum ungenügend) keine Wohnungen erstellt werden, kann ausnahmsweise preisgünstiger Raum für Gewerbe- oder Kulturbetriebe und Vereine bereitgestellt werden. Der Abschluss solcher Verträge kann nur mit vorgängiger Zustimmung der Stadt Zug erfolgen. Die Obergrenze für preisgünstige Gewerbemieten orientiert sich an der

Kostenmiete für Gewerbemieten sowie dem Median der Stadtzuger Gewerbeflächen, der bei CHF 170.00/m² liegt (Wüest und Partner, 2020). Die Gewerberäume werden im Rohbau, das heisst ab Brandabschnitt, einschliesslich der Anschlüsse vermietet. Um eine Benachteiligung einzelner Anspruchsgruppen auszuschliessen, ist eine zusätzliche Umsatzmiete ausgeschlossen. Dieser Wert wird periodisch überprüft.

- **Anpassung der Mietzinse**

Die höchstzulässigen Ansätze für Wohnungs- und Gewerbemieten gelten jeweils für die Erstvermietung (Anfangsmietzins). Die Obergrenze für Mietzinse kann ausschliesslich bei Veränderungen des Referenzzinssatzes, der Veränderung der Betriebs- und Unterhaltskosten und der Veränderung des Landesindexes für Konsumentenpreise gemäss den mietrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts angepasst werden. Insbesondere können so keine sogenannten Mehrwertinvestitionen getätigt werden, die in der Praxis regelmässig zu verdeckten Mietzinsaufschlägen führen.

Das Mietpreisdach gilt jeweils für die Erstvermietung (Anfangsmietzins). Die Obergrenze für Mietzinse kann ausschliesslich bei Veränderungen des Referenzzinssatzes, der Veränderung der Betriebs- und Unterhaltskosten und der Veränderung des Landesindexes für Konsumentenpreise gemäss den mietrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts angepasst werden. Insbesondere können so keine sogenannten Mehrwertinvestitionen geltend gemacht werden, die in der Praxis regelmässig zu verdeckten Mietzinsaufschlägen führen.

- **Sicherung der Zweckbestimmung**

Bei Erteilung der Baubewilligung wird die Erstellung und Beibehaltung des preisgünstigen Wohn- beziehungsweise Gewerberaums als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung verfügt. Diese ist gemäss Art. 962 des eidgenössischen Zivilgesetzbuches (ZGB) und Art. 129 lit. g der eidgenössischen Grundbuchverordnung (GBV) im Grundbuch anzumerken. Die Anmerkung wird von der Baubewilligungsbehörde veranlasst.

- **Kontrolle und Berichterstattung**

Die Vermieterschaft hat die Mieterschaft bei Vertragsschluss über die geltenden Obergrenzen zu informieren und ein Exemplar der massgebenden Verordnung abzugeben. Sie reicht der Stadt zudem jährlich mit Stichtag 1. Januar bis spätestens 31. Januar einen Mieterspiegel mit Angaben über die Mietparteien und die Mietzinse ein.

C Termine und weiteres Vorgehen

Um die laufenden, aber auch künftige Bebauungsplanverfahren mit der Neuregelung von §34a BO zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum rechtzeitig zu erfassen, soll die Anpassung in der Bauordnung bereits heute erfolgen und nicht bis zur Rechtskraft der Ortsplanungsrevision 2025/26 zugewartet werden. Der Kanton stützt in seinem Vorprüfungsbericht vom 19. November 2021 dieses Vorgehen.

Bericht und Antrag des Stadtrats	10. Mai 2022
Bau- und Planungskommission	21. Juni (Reserve 5. Juli) 2022
Geschäftsprüfungskommission	6. Juli (Reserve 29. August) 2022
1. Lesung Grosser Gemeinderat	30. August oder 27. September 2022
1. öffentliche Auflage	4. Quartal 2022
2. Lesung Grosser Gemeinderat (Beschluss)	1. Quartal 2023
2. öffentliche Auflage	1. Quartal 2023
Genehmigung Baudirektion Kanton Zug	2023

D Fazit

Mit der Neuregelung von §34a wird der preisgünstige und gemeinnützige Wohnungsbau in der Stadt Zug nachhaltig gestärkt. Der Vorschlag des Stadtrats ermöglicht es, in den kommenden Jahren ein gesichertes Angebot von rund 800 Wohnungen für Familien, Paare, Alleinstehende, für junge und ältere Menschen in der Stadt Zug zu realisieren. Die Äufnung eines Fonds für preisgünstigen Wohnungsbau über die überobligatorische Mehrwertabgabe ist insofern nicht zielführend, als das Angebot an Grundstücken und Immobilien nicht zur Verfügung steht und die entsprechenden finanziellen Mittel infolge des angespannten und hochpreisigen Immobilienmarktes nicht zum Nutzen der Öffentlichkeit eingesetzt werden könnten. Im Vergleich zur überobligatorischen Mehrwertabgabe ist nicht nur der qualitative, sondern auch der quantitative Nutzen für die Stadt deutlich höher. Mit der Neuregelung in der Bauordnung erfolgt eine Gleichbehandlung aller aktuellen und künftigen Bebauungsplangebiete in der Stadt Zug und nicht nur einzelner Areale.

Die Stadt Zug soll ein Wohn- und Lebensort für alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig von der Einkommenssituation, sein und bleiben. Von einer vielfältigen Bevölkerungsstruktur profitieren alle, das Gemeinwesen, die Bildung, Wirtschaft und Gewerbe und die Vereine. «Wohnen für alle» ist ein breit abgestütztes Anliegen der Bevölkerung, dem im Juni 2015 Ausdruck gegeben wurde und mit nachfolgenden politischen Vorstössen bekräftigt wurde.

Die Vorteile von § 34a BO überwiegen deutlich diejenigen der Mehrwertabgabe gemäss § 52a ff. PBG, weshalb der Stadtrat empfiehlt, auf die Einführung einer Mehrwertabgabe im überobligatorischen Bereich zu verzichten und stattdessen in der Bauordnung mit § 34a eine Pflicht zur Erstellung von preisgünstigem Wohnraum mit einem Mindestanteil von 20 Prozent festzuschreiben.

E Entwicklungsstrategie und Legislaturziele des Stadtrats

Die Neuregelung von §34a hat hinsichtlich der Strategielandkarte der Stadt Zug insbesondere auf folgende Themen positive Auswirkungen: Handlungsebene 3.3 (Erschwinglichen Wohn- und Gewerberaum sowie Freiräume für vielfältige soziale und kulturelle Nutzungen fördern) und 1.4 (Lokales Gewerbe und Wertschöpfung vor Ort erhalten) sowie SDG 3 (Ein gesundes Leben für alle Menschen jedes Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern) und SDG 11 (Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen). Betreffend Legislaturziele

werden Legislaturziel 1 (Zug bietet eine hohe Lebensqualität für alle Generationen), Legislaturziel 2 (Zug ist ein attraktiver Lebens- und Wirtschaftsraum) und Legislaturziel 3 (Zug ist eine lebenswerte Stadt) bedient.

III Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- die «Änderung der Bauordnung durch die Einführung von § 34a zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum» zum Beschluss zu erheben und
- die Motion von Willi Vollenweider «Einführung des Planungs-Mehrwert-Ausgleichs in der Stadt Zug» nicht erheblich zu erklären und als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 24. Mai 2022

Dr. Karl Kobelt
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen

- Motion betreffend Einführung des Planungs-Mehrwert-Ausgleichs in der Stadt Zug vom 1. Februar 2018
- Beschlussentwurf zu § 34a BO
- Änderungserlass zu § 34a BO
- Vorprüfungsbericht des Kantons
- Bericht Fahrländer Partner Raumentwicklung AG vom 13. Mai 2022 zu Mehrwertausgleich und preisgünstigem Wohnen
- Überobligatorische Mehrwertabgabe versus neuer § 34a BO
- Zusammenstellung der massgeblichen gesetzlichen Grundlagen

Die Vorlage wurde vom Baudepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadträtin Eliane Birchmeier, Departementsvorsteherin, Tel. 058 728 96 01.

Beschlussentwurf für 2. Lesung

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Mehrwertausgleich und Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für preisgünstigen Wohnraum in der Bauordnung; neuer § 34a BO

Der Grosse Gemeinderat von Zug beschliesst in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2526.1 vom 24. Mai 2022 (1. Lesung) und Nr. Vorlage-Nr. vom Datum (2. Lesung):

1. Die Änderung der Bauordnung durch die Einführung § 34a zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum wird zum Beschluss erhoben.
2. Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 8 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 und der Genehmigung durch den Kanton.
3. Diese Änderung wird im Amtsblatt des Kantons Zug bekannt gegeben und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
4. Der Stadtrat bestimmt das Inkrafttreten.
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 § 17bis 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,

Tabea Zimmermann Gibson
Präsidentin

Martin Würmli
Stadtschreiber

Referendumsfrist:

evtl. Genehmigung: