

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation der SP-Fraktion vom 29. September 2020 betreffend "Welches Wachstum wollen wir in der Stadt Zug?"

Antwort des Stadtrats vom 2. März 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 29. September 2020 hat die SP-Fraktion die Interpellation „Welches Wachstum wollen wir in der Stadt Zug?“ eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen zu den Vor- und Nachteilen und Kosten des angestrebten planerischen Wachstums der Stadt Zug. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Der Stadtrat nimmt die Interpellation zum Anlass, die verschiedenen Aspekte des Wachstums in einer umfassenden Stellungnahme zu beleuchten. Diese Vorgehensweise erlaubt es, die einzelnen Themen gebündelt zu erläutern. Die Fragen werden nicht einzeln beantwortet, aber es wird im Folgenden in den massgebenden Zwischentiteln mit den entsprechenden Ziffern auf diese Fragen verwiesen.

Eingang ist es dem Stadtrat ein Anliegen festzuhalten, dass ein Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern und Arbeitsplätzen für eine Gemeinde immer eine Herausforderung darstellt. Der Stadtrat stellt sich dieser Aufgabe; von Bedeutung sind dabei vorausschauende Planungen über einen Planungshorizont von 15 bis 20 Jahren.

A Gründe für den Wachstumsdruck in der Region Zug

Wachstum in der Schweiz

Die Schweiz als attraktiver und weltweit vernetzter Wirtschaftsstandort inmitten von Europa wuchs aufgrund der Globalisierungseffekte in den vergangenen Jahren kontinuierlich. Dieses Wachstum beruht auf Immigration, mehrheitlich von hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit ihren Familien. Der Wanderungssaldo lag in den vergangenen Jahren zwischen 39'000 und 79'000 Personen, im Jahr 2019 betrug er 43'300 Personen.

Wachstum in der Region Zug

Die Stadt und die Region Zug sind Teil der Wirtschaftsregion Zürich-Zug-Luzern. Das heisst, die Stadt Zug ist Teil eines der wichtigsten Wirtschaftszentren der Schweiz. Die Region Zug profitiert stark von ihrer erfolgreichen und umfassenden Ansiedlungspolitik von Firmen sowie der damit einhergehenden tiefen Unternehmensbesteuerung, welche seit den 60er Jahren angewandt wird. Die Arbeitsplatzzahl in der Region Zug wächst einerseits aufgrund der Globalisierung und andererseits aufgrund der Sitzverlagerung von Firmen innerhalb der Schweiz. Zusätzliches Wachstum an Arbeitsplätzen wird auch durch die vor Ort ansässigen Firmen generiert. Mit einiger Verzögerung zum Arbeitsplatzwachstum ziehen auch vermehrt Privatpersonen nach Zug, welche von den Steuersenkungen für natürliche Personen der vergangenen Jahre profitieren.

Wachstum von Städten

Nach Jahren der Landflucht, in welchen die Vororte und das Leben auf dem Land als Schweizer Wohnideal galten, wachsen die Städte in der Schweiz wieder. Gründe dafür sind die steigende Lebensqualität, attraktive Arbeitsplätze, vielfältige Freizeit-, Kultur- und Bildungsangebote. Angelockt werden neben der Creative Class, gut ausgebildete Spezialisten und ihre Familien, aber auch ältere Leute schätzen das städtische Angebot, die effizienten Mobilitätsstrukturen, den gesellschaftlichen Austausch.

Die vergangenen Monate mit den Einschränkungen durch die Corona-Pandemie zeigen aber auch deutlich, dass die Städte im Bereich Wohnen (Aussenraum: Gartensitzplatz, Balkon, Loggia etc.) und Wohnumfeld (Freizeit- und Grünanlagen, Naherholungsflächen) eine hohe Qualität anzubieten haben, um gegenüber ländlichen Wohngebieten bestehen zu können.

Wachstum in der Stadt Zug

In der Stadt und der Agglomeration Zug kumulieren sich die Wachstumsfaktoren der Schweiz und des Kantons Zug. Hinzu kommt die ideale Lage innerhalb der Schweiz, mit dem Bezug zu den Städten Zürich und Luzern und deren Angebot in den Bereichen Bildung (Universitäten), Kultur und Freizeit. Aber auch die nahe Lage zum Flughafen Zürich, die sehr gute Erschliessung mit der Bahn und dem motorisierten Individualverkehr sowie die nahen Erholungsgebiete und Sportmöglichkeiten im voralpinen und alpinen Bereich tragen zur Attraktivität bei.

Die Stadt Zug ist aufgrund ihrer Lage in einem der wirtschaftlichen Zentren der Schweiz sowie der tiefen Besteuerung einem grossen Wachstums- und Entwicklungsdruck ausgesetzt, welcher gleichermassen die Arbeitsplätze wie die Bevölkerung betrifft. Die Nachfrage nach Wohnraum und Büroflächen ist entsprechend hoch. Das aktuelle Wachstum entsteht mehrheitlich durch Zuzug aus der Schweiz und aus dem Ausland.

An dieser Stelle ist ein kurzer Rückblick in die jüngere Vergangenheit der Stadt Zug angebracht. Das Wachstum einer Gemeinde kennt unterschiedliche Formen. Die bauliche Entwicklung einer Gemeinde muss nicht mit dem Anstieg von Einwohnerinnen und Einwohnern und Arbeitsplätzen korrespondieren. Die bauliche und die demographische Entwicklung können parallel, aber auch mehr oder weniger voneinander unabhängig verlaufen.

Die Stadt Zug wies im Jahr 1960 20'022 Einwohner auf, welche in 5'193 Wohnungen lebten. Im Jahr 1980 (20 Jahre später) wies Zug 22'251 Einwohnerinnen und Einwohner auf, welche in 8'564 Wohnungen lebten. Im Jahr 2000 (40 Jahre später) wies Zug 22'710 Einwohnerinnen und Einwohner auf, welche in 10'873 Wohnungen lebten. Innerhalb von 40 Jahren wurden in der Stadt Zug 5'680 zusätzliche Wohnungen erstellt, die Einwohnerzahl wuchs jedoch nur

um 2'688 Personen. Dieses sogenannte Wohlstandswachstum führte dazu, dass die Wohnfläche pro Einwohner wuchs und die Belegung der Wohnungen deutlich zurückging. Lebten 1960 3.86 Personen in einer Wohnung, so waren es im Jahr 2000 noch 2.09 Personen. Dieses bauliche Wachstum bei praktisch gleichbleibender Bevölkerung führte zu einer starken Ausbreitung des Siedlungsgebiets der Stadt Zug. Noch unbebaute Gebiete im Herti, Fridbach, Stolzengraben und der Gimenen wurden in den 60er und 70er Jahren bebaut. In der Riedmatt, der Rankstrasse, im Herti, Fridbach und Oberwil wurden in den 80er und 90er Jahren neue Wohnsiedlungen erstellt. Diese Ausweitung in die Fläche bei gleichzeitiger Reduktion der Wohnungsbelegung führte zu einer sozialen Entdichtung der Quartiere. Seit dem Jahr 2000 führt der Bau von neuen Wohnungen auch zu einem Anstieg der Bevölkerung. Der Belegungsgrad der Wohnungen hat sich nur noch leicht reduziert: von 2.09 Personen/Whg im Jahr 2000 auf 1.99 Personen/Whg im Jahr 2019. Im Jahr 2000 wies Zug 22'710 Einwohnerinnen und Einwohner auf, welche in 10'873 Wohnungen lebten, im Jahr 2019 (20 Jahre später) wies Zug 30'618 Einwohner auf, welche in 15'397 Wohnungen lebten. Der Bau von 4'524 neuen Wohnungen führt zu einem Bevölkerungswachstum von 7'908 Personen. Um die Diskrepanz der gesellschaftlichen wie baulichen Entwicklung der Stadt Zug in den Jahren 1980 bis 2019 nochmals vor Augen zu führen, dient die Kennzahl zusätzlicher Einwohnerinnen und Einwohner pro neuerstellter Wohnung. Waren dies zwischen 1980 und 2000 nur 0.20 Personen so waren es zwischen 2000 und 2019 mit 1.75 Personen beinahe neun Mal so viele.

Entwicklung Einwohnerzahl und Wohnungsbestand

Jahr	Einwohnerzahl	Wohnungsbestand
1960	20'022	5'193
1980	22'251	8'564
2000	22'710	10'873
2019	30'618	15'397

Quelle: Baudepartement

B Raumplanung

Raumplanerischer Umgang mit Wachstum in der Schweiz

Mit dem neuen eidgenössischen Raumplanungsgesetz verfolgt die Politik einen haushälterischen Umgang mit dem Land. Im Vordergrund stehen dabei die Rückzonung der zu gross dimensionierten Bauzonen in der Schweiz und eine Verdichtung nach Innen. Das Wachstum soll zudem auf die wirtschaftlichen Zentren und insbesondere die Städte fokussiert werden. Im Blickfeld stehen dabei nicht nur der geringere Landverbrauch, sondern auch eine bessere Auslastung der Infrastrukturen, eine Optimierung der Mobilität und somit insgesamt eine Senkung der Infrastrukturkosten.

Raumplanerischer Umgang mit Wachstum im Kanton Zug (Frage 5)

Der Kanton Zug setzt die Vorgaben des Bundes um. Der bereits seit längerer Zeit propagierte haushälterische Umgang mit dem Boden in der Region Zug führt dazu, dass im Kanton Zug keine Rückzonungen vorgenommen werden müssen. Es sind aber auch – von einigen kleineren Arrondierungen im Umfang von maximal 10 ha – keine Neueinzonungen zulässig. Die Stadt Zug ist Teil der Stadtlandschaft gemäss kantonalem Richtplan und Zentrum der Region Zug. Der kantonale Richtplan führt in Kapitel G9.2 aus, dass 85 % des zukünftigen Wachstums des Kantons Zug in der Stadtlandschaft, das heisst im Siedlungsgebiet von Zug, Baar, Steinhausen, Cham, Hünenberg und Rotkreuz stattfinden soll. Dabei soll rund ein Drittel des Bevölkerungszuwachses innerhalb der Stadtlandschaft auf die Stadt Zug entfallen.

Dieses Wachstum hat durch die innere Verdichtung zu erfolgen. In den Kapiteln G2.2. und G3.2 wiederum ist festgehalten, dass die Ortsplanungen mindestens auf die vom Kanton aufgelisteten Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen auszurichten sind.

Der Kantonsrat hat im Jahr 2018 die Entwicklungszahlen überprüft, welche auf den Daten des Bundes beruhen. Im Rahmen dieser Überprüfung hat er sich intensiv damit auseinandergesetzt, ob er diese Zahlen den Gemeinden als fixe Zielvorgaben vorschreiben will. Er entschied sich jedoch, den Gemeinden innerhalb der definierten Verdichtungsgebiete keine einschränkenden Vorgaben zu machen.

Der Bund hat am 27. November 2020 die neuesten Prognosen der Bevölkerungsentwicklung für die Schweiz und die einzelnen Kantone publiziert.

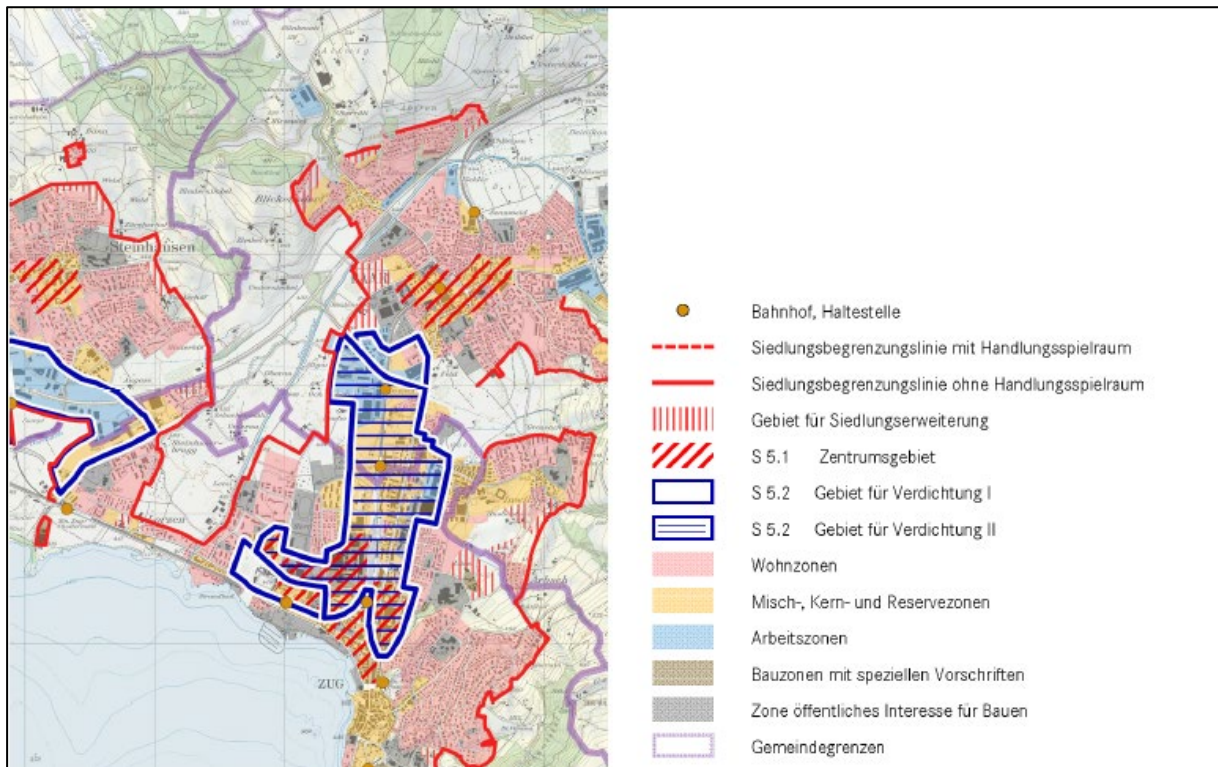
Geht der kantonale Richtplan auf Grundlage des mittleren Bevölkerungswachstums gemäss Bundesamt für Statistik für das Jahr 2040 noch von einer Bevölkerungszahl von 148'500 Einwohnerinnen und Einwohnern aus, so prognostiziert der Bund für denselben Zeitpunkt 159'800 Personen. Der Kanton Zug prognostiziert für die Stadt Zug (ohne Berücksichtigung der Verdichtungsgebiete) ab 2019 eine Zunahme der Bevölkerung um etwa 6'300 Personen, der Bund aufgrund der neuesten Zahlen eine Zunahme von rund 9'000 Personen.

Raumplanerischer Umgang mit Wachstum in der Stadt Zug (Frage 6)

Die innere Verdichtung der Stadt Zug erfolgt im Einklang mit den Vorgaben des kantonalen Richtplans und der städtischen Rechtsgrundlagen. So wird das Wachstum schwergewichtig innerhalb der dafür festgelegten Verdichtungsgebiete erfolgen, welche wiederum in weiten Teilen mit den im städtischen Hochhausreglement ausgeschiedenen Hochhauszonen übereinstimmen. Die Verdichtungsgebiete befinden sich entlang der Achsen SBB / Zuger- / Baarerstrasse sowie Gubel- / General-Guisan-Strasse. Zusätzlich befindet sich das Gebiet Äussere Lorzenallmend im Verdichtungsgebiet.

Das Wachstum der Stadt Zug wird somit nicht gleichmässig über die gesamte Stadt erfolgen, sondern gezielt dort, wo es aus raumplanerischer Sicht gewünscht ist: an zentral gelegenen, gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossenen und ideal durch das Fuss- und Radwegnetz erreichbaren Orten. Die Verdichtungsgebiete umfassen mit 103 ha rund 22 % des Baugebiets der Stadt Zug.

Verdichtungsgebiete Stadt Zug



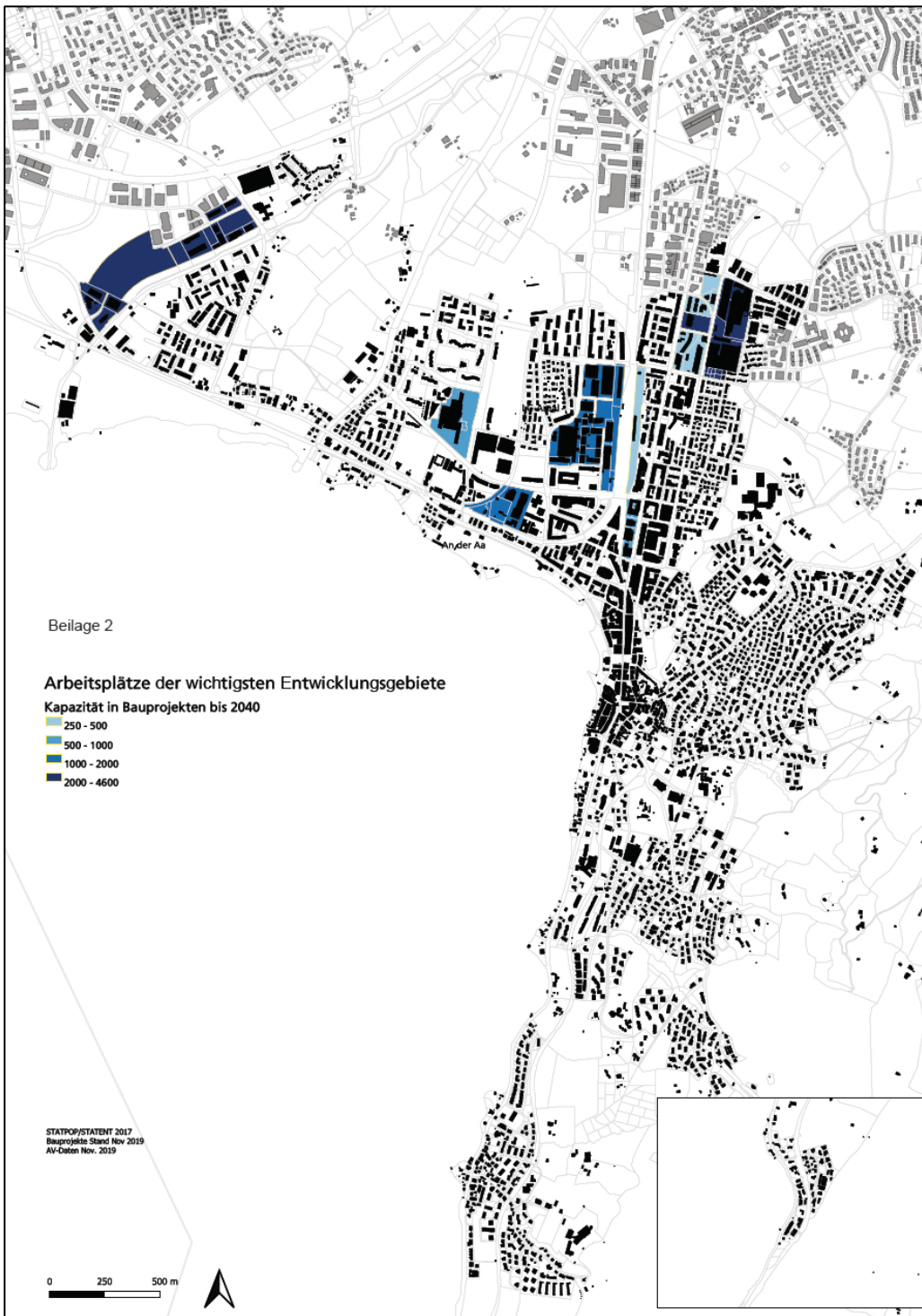
Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

Ausmass des Wachstums in der Stadt Zug (Frage 2)

Arbeitsplatzwachstum

Das Baudepartement hat die Vorgaben des Bundes bzw. des Kantons Zug betreffend die Wachstumsprognosen bei den Arbeitsplätzen übernommen. Es ist von einer Zunahme von etwa 10'000 Arbeitsplätzen bis ins Jahr 2040 auszugehen.

Gebiete mit dem grössten Wachstum an Arbeitsplätzen bis 2040 (Beilage 3)



Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

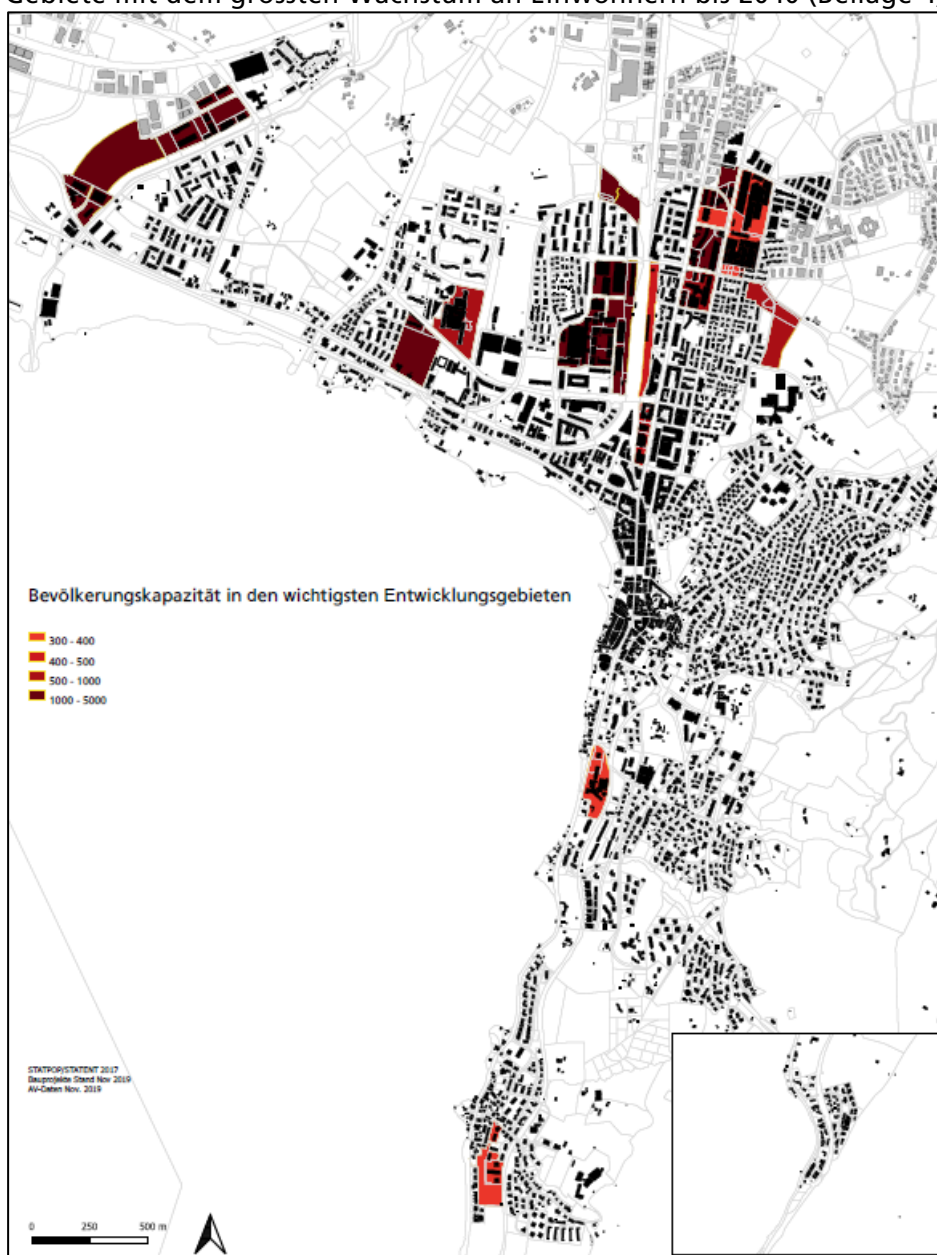
Einwohnerwachstum (Frage 1)

Bei der Bevölkerungsprognose setzt das Baudepartement nicht auf eine rein statistische Wachstums-Berechnung. Das prognostizierte Wachstum geht von Projekten aus, welche auf rechtskräftigen oder im Genehmigungsverfahren befindlichen Bebauungsplänen basieren oder auf Projekten, deren Rechtsgrundlagen (Bebauungspläne) sich in Erarbeitung befinden. Die Prognose des Baudepartements umfasst auch erst angedachte Projekte innerhalb der Verdichtungsgebiete, den Projekten ausserhalb der Verdichtungsgebiete sowie der allgemeinen Erneuerung in den Wohnquartieren.

Auf Grundlage dieser projektbezogenen Prognose ist von einer Bevölkerungsentwicklung von mindestens 10'000 bis maximal 15'000 Personen auszugehen.

Das Baudepartement wird im Verlauf des Jahres 2021 die Prognose nochmals plausibilisieren und mit dem aktuellen Planungsstand der Projekte abgleichen.

Gebiete mit dem grössten Wachstum an Einwohnern bis 2040 (Beilage 4)



Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

Aktuell befinden sich folgende Gebietsentwicklungen innerhalb der Verdichtungsgebiete in der Planung.

Gebiet	Planungsstand	AZ
Technologiecluster Zug	rechtskräftiger BBP	ca. 2.8
Hertizentrum	BBP im Genehmigungsverfahren	ca. 2.1
An der Aa II	BBP in Erarbeitung	ca. 1.4
Äussere Lorzenallmend	BBP in Erarbeitung	ca. 1.8
Baarerstrasse West	BBP in Erarbeitung	ca. 3.6
Geviert GIBZ	BBP in Erarbeitung	ca. 3.1
Herti Süd	BBP in Erarbeitung	ca. 1.5
LG-Areal	BBP in Erarbeitung	ca. 2.3
Metalli und Bergli	BBP in Erarbeitung	ca. 3.5
Industriestrasse Nord	Konkurrenzverfahren in Vorbereitung	ca. 2.7
SBB Ost (Güterbahnhof)	Konkurrenzverfahren in Vorbereitung	ca. 1.5

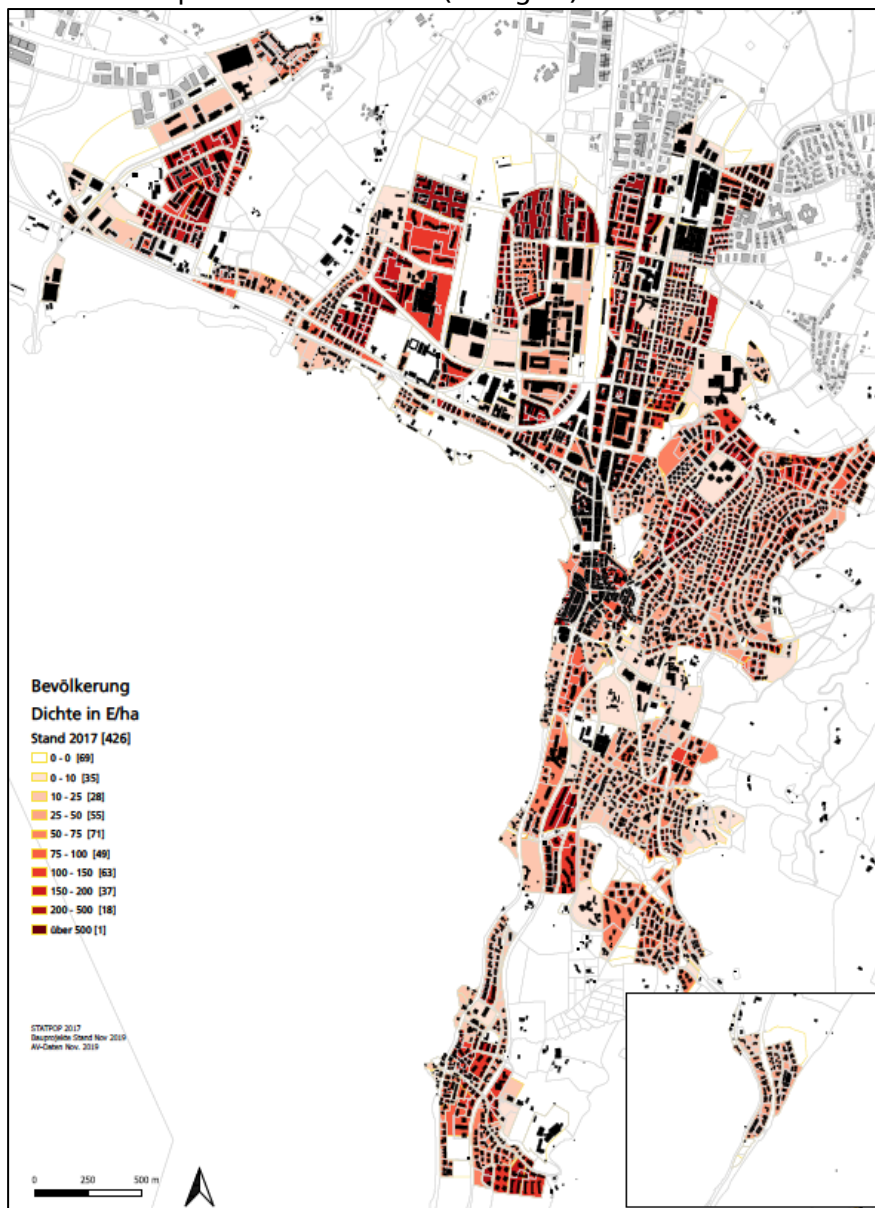
Bei einer vollständigen Realisierung bis 2040 ist mit den angegebenen Bevölkerungszahlen und Arbeitsplätzen innerhalb dieser Planungsareale zu rechnen:

Gebiet	AZ	Einwohner	Arbeitsplätze
Technologiecluster Zug	ca. 2.8	300	4'600
Hertizentrum	ca. 2.1	550	550
An der Aa II	ca. 1.4	- -	1'700
Äussere Lorzenallmend	ca. 1.8	2'100	3'400
Baarerstrasse West	ca. 3.6	400	700
Geviert GIBZ	ca. 3.1	600	300
Herti Süd	ca. 1.5	1'600	50
LG-Areal	ca. 2.3	2'200	1'200
Metalli und Bergli	ca. 3.5	500	500
Industriestr. Nord	ca. 2.7	900	300
SBB Ost (Güterbahnhof)	ca. 1.5	450	250

Von Interesse für die Stadtentwicklung ist der Vergleich der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte pro Hektare. Die Darstellungen zeigen gut, dass sich die hohen Arbeitsplatzdichten im Jahr 2040 insbesondere in den Verdichtungsgebieten befinden werden. Daneben weisen auch Areale mit Kliniken, Heimen und Verwaltungen im Süden der Stadt Zug eine hohe Arbeitsplatzdichte auf.

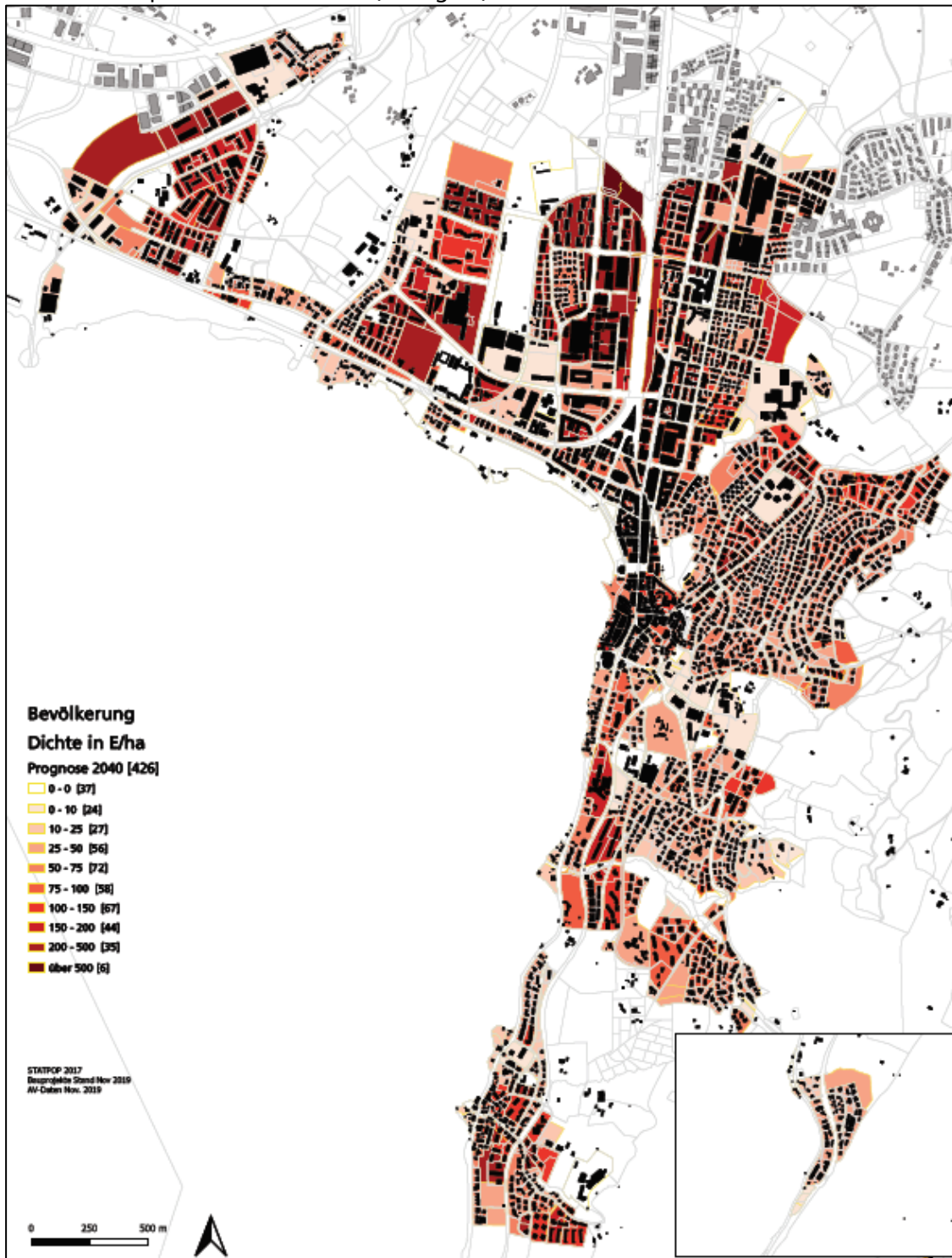
Eine hohe Einwohnerdichte findet sich nicht nur in den Verdichtungsgebieten, sondern auch in verschiedenen Wohnsiedlungen, verstreut über die gesamte Stadt. Eine Erhöhung der Bevölkerungsdichte ergibt sich bei grösseren Arealentwicklungen mit Verdichtungspotential (ordentliche oder einfache Bebauungspläne) innerhalb wie ausserhalb der Verdichtungsgebiete. Die innere Verdichtung führt somit dazu, dass die Entdichtung der Jahre 1960 bis 2000 wieder rückgängig gemacht wird. Das soziale Leben wird wieder reger; es leben wieder mehr Personen in einem Quartier bzw. an einem Strassenzug.

EinwohnerIn pro ha im Jahr 2017 (Beilage 5)



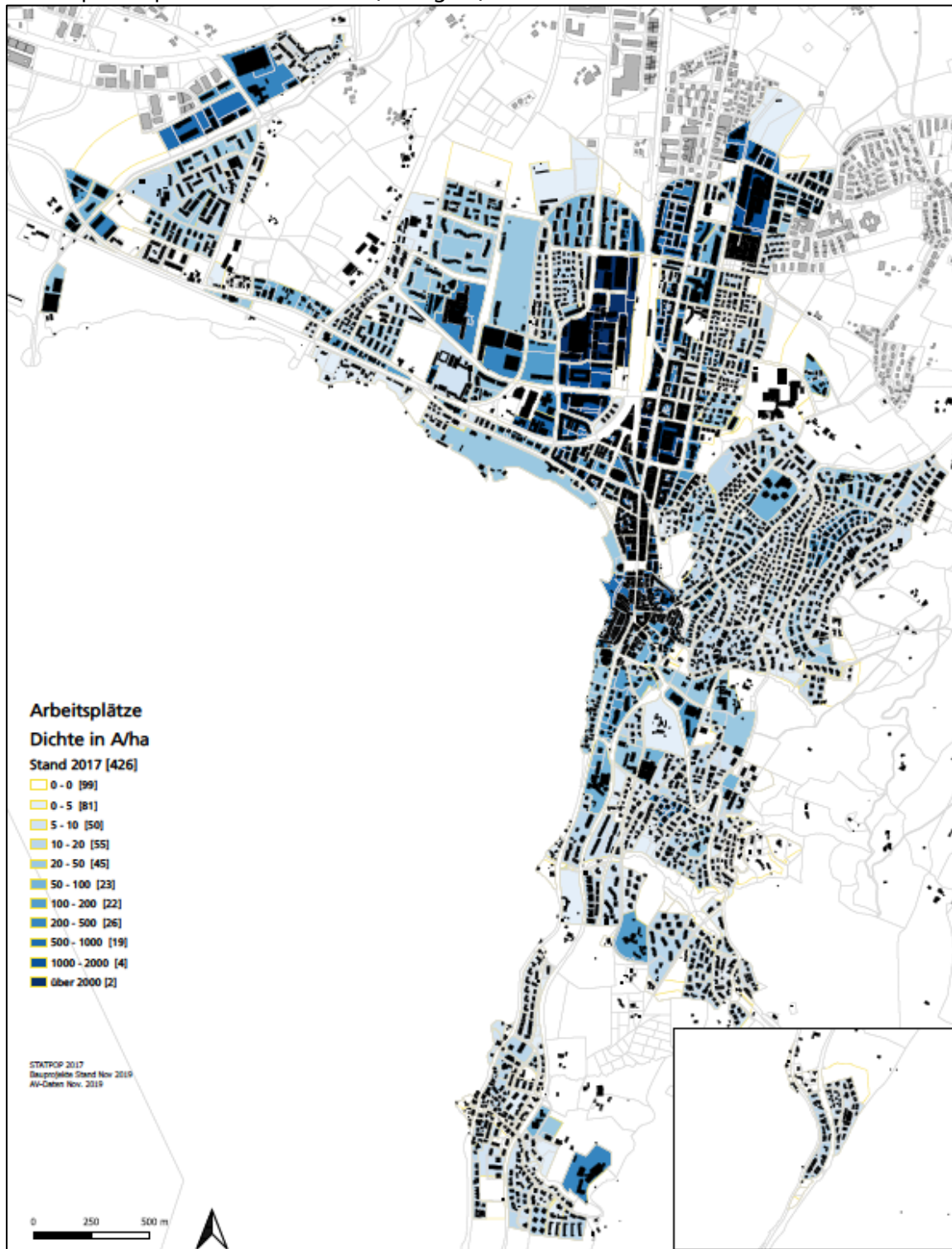
Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

EinwohnerIn pro ha im Jahr 2040 (Beilage 6)



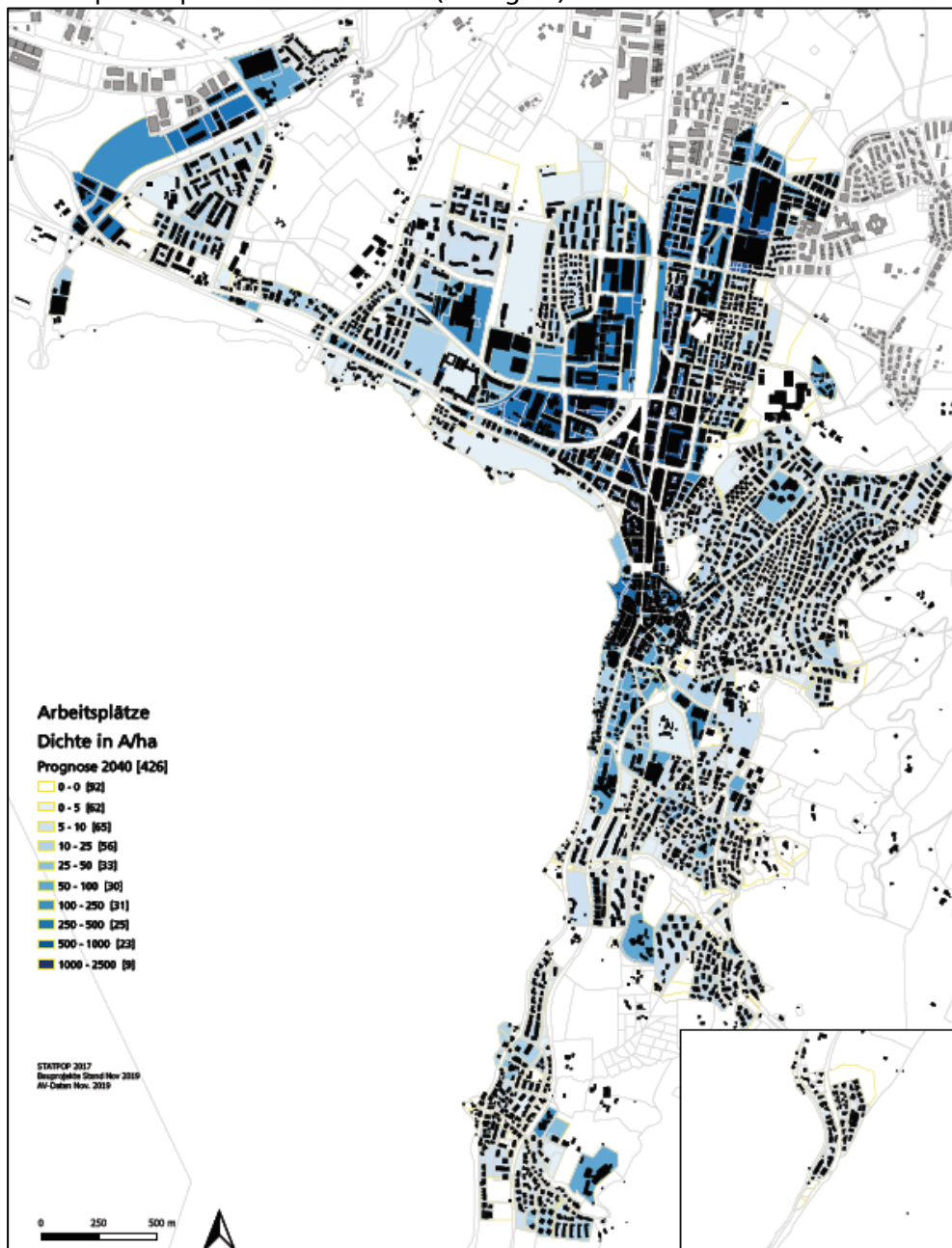
Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

Arbeitsplätze pro ha im Jahr 2017 (Beilage 7)



Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

Arbeitsplätze pro ha im Jahr 2040 (Beilage 8)



Quelle: Baudepartement, Stadtplanung

C Folgen des Wachstums

Auswirkungen auf die Gesellschaft (Fragen 1, 2 und 3)

Das Wachstum der Schweiz und folglich auch der Stadt Zug ist durch das Wachstum an Arbeitsplätzen getrieben, welches das Einwohnerwachstum nach sich zieht. Die wirtschaftliche Prosperität, kombiniert mit den tiefen Steuern, verstärkt die Anziehung und in der Folge das Angebot an attraktiven und gut bezahlten Arbeitsplätzen. Dies wiederum hat einen Effekt auf das soziale Umfeld, den Mix der Bevölkerung, das steigende Angebot an Infrastrukturen wie Schulen und Betreuung, an Freizeitanlagen etc.

Die attraktive Lage der Stadt führt vermehrt zu einer Nachfrage an Wohnraum unabhängig von der Entwicklung des Arbeitsplatzes Zug. Die Nachfrage wird zusehends auch von Personen generiert, welche an diesem schönen Ort leben und wohnen wollen. Die Attraktivität des Lebens- und Wohnraums beschränkt sich nicht alleine auf die Stadt Zug, vielmehr sind der ganze Kanton Zug, wie auch die angrenzenden Regionen Knonaueramt, Schwyzer Talboden oder das Freiamt als begehrte Wohnlagen zu bezeichnen.

Die privilegierte Lage der Stadt Zug führt zu einem Angebotsengpass, welcher zu einem Anstieg der Immobilienpreise führt. Dies wieder hat einen Verdrängungseffekt und eine langsame Segregation der Bevölkerung zur Folge. Viele Leute können sich das Leben in der Stadt und der Region nicht mehr leisten und ziehen in die nahen und entfernteren Gemeinden im Umkreis von Zug.

In der Stadt Zug ausgeprägt ist der hohe Ausländeranteil (2019 34.4 %, Tendenz zunehmend). Darunter befinden sich auch Expats, welche zu 20 % für ein Jahr, zu 34 % für 2 bis 5 Jahre und zu 17 % für 6 bis 10 Jahren hierbleiben. 29 % bleiben länger als 10 Jahre hier und 38 % der Expats wünschen sich, für immer in der Schweiz zu bleiben (Neue Zürcher Zeitung vom 22. November 2020). Wichtig ist die Integration der Ausländer in das Stadt- und Quartierleben. Dabei ist auf eine vermehrte Partizipation in Fragen gesellschaftlicher und baulicher Entwicklungen zu achten, ist dieser grosse Anteil der Bevölkerung doch von der demokratischen Mitbestimmung ausgeschlossen.

Der stark prosperierende Kanton Zug mit dem grossen Arbeitsplatzangebot hat dazu geführt, dass heute eine junge Gesellschaft vor Ort anzutreffen ist. Der Kanton Zug ist unter den Innerschweizer Kantonen mit Abstand derjenige mit der jüngsten Bewohnerschaft. Gemäss Prognose des Bundesamts für Statistik vom November 2020 wird sich dies in den kommenden 30 Jahren stark verändern. Die Zahl der Personen im Pensionsalter steigt bis ins Jahr 2050 um 106 %. Der Anteil an der Gesamtbevölkerung wird sich auf 28 % erhöhen, gegenüber 18 % im Jahr 2020. Der Altersquotient erhöht sich von 28 auf 52 Personen ab 65 Jahren pro 100 Personen zwischen 20 und 64 Jahren. Umgerechnet auf die Stadt Zug bedeutet dies, dass bei angenommenen 45'000 Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr 2050 etwa 12'500 Personen älter als 65 Jahre sein werden.

Auswirkungen auf die Politik (Fragen 1 und 2)

Die Konzentration an Arbeitsplätzen in der Stadt und der räumlichen Verteilung der Arbeitskräfte auf ein grösseres Einzugsgebiet führt dazu, dass die Gemeindegrenzen und die Wohn- und Arbeitswelten nicht mehr identisch sind. Dies führt zu Problemen in der Finanzierung der Infrastrukturen; es entstehen Zentrumslasten. Die politische Entmündigung der Kernstadt geht einher mit der Übernahme zusätzlicher Dienstleistungen für die gesamte Agglomeration. Es entsteht ein Demokratiedefizit durch die Verwebung der Zuständigkeiten (Bund, Kanton, Gemeinde, aber auch Zweckverbände etc.). Die schwierige Nachvollziehbarkeit der Entscheide einerseits und die Trennung von Wohn-, Arbeits- und Freizeitaufenthalt andererseits führten dazu, dass die aktive Beteiligung an der Politik und das Engagement in der Gemeinde abnimmt.

Daher ist es von Bedeutung, auf ein ausgewogenes Verhältnis an Arbeitsplätzen und Einwohnern innerhalb eines Gemeinwesens zu achten. Ein Wachstum der Bevölkerung in der Stadt Zug ist daher erwünscht, um den genannten Defiziten entgegenzuwirken.

Auswirkungen auf das Wohn- und Arbeitsumfeld (Fragen 2 und 3)

In einer schnell wachsenden Stadt verändert sich das Wohn- und Arbeitsumfeld andauernd. Dies ist in Zug gut zu beobachten. Die bauliche Struktur verändert sich fortlaufend, nur wenige Quartiere wie die Altstadt oder teilweise die Gartenstadt sind aufgrund von Aspekten der Denkmalpflege und des Ortsbilds vom Umbruch, der Verdichtung bzw. Verstädterung ausgenommen. Dieser starke Erneuerungsdruck führt insbesondere in den Wohnquartieren zu einer Veränderung der gesellschaftlichen Zusammensetzung.

Von Bedeutung für die Stadt Zug ist der Erhalt und der Ausbau des Angebots an preisgünstigem Wohnraum. Diese Aufgabe wird bereits heute vom Stadtrat wahrgenommen: Es werden stadteigene Grundstücke für den preisgünstigen Wohnungsbau zur Verfügung gestellt, die Wohnbaugenossenschaften und die gemeinnützigen Bauträger werden unterstützt, es wurden vier Gebiete für den preisgünstigen Wohnungsbau eingezont und bei Verdichtungsprojekten wird ein Anteil an preisgünstigem Wohnraum eingefordert. Die Stadt Zug wird bei dieser Aufgabe durch die Korporation Zug, die Bürgergemeinde Zug sowie die Wohnbaugenossenschaften unterstützt.

Gemäss Erhebungen des Kantons (KR-Vorlage Nr. 2565.1 vom 5. April 2016) sind in der Stadt Zug, Stand 2016, rund 14 Prozent als preisgünstige Wohnungen zu qualifizieren. Davon wurden fünf Prozent mit Beiträgen des Kantons gefördert. Die weiteren neun Prozent preisgünstige Wohnungen sind im Bestand der Korporation Zug, der Wohnbaugenossenschaften und der Stadt Zug. Gestützt auf die Verordnung über die Zone für preisgünstigen Wohnungsbau sind seit 2016 in den vier ausgewiesenen Zonen weitere preisgünstige Wohnungen entstanden (Im Rank, Mülimatt) bzw. werden noch entstehen (Göbli und Unterfeld).

Der Preisdruck in der Stadt Zug ist nicht nur bei den Wohnungen festzustellen, sondern auch bei den Gewerbeflächen. Für eine gut funktionierende und vielfältige Stadt ist es wichtig, dass günstige Gewerbeflächen für Geschäfte mit kleinem Umsatz, und dass Ateliers und Startup-Lokalitäten für Kreative und Einsteiger zur Verfügung stehen. Solche Flächen können im Rahmen von Verdichtungsprojekten eingefordert werden.

Das Wachstum führt dazu, dass das Wohn- und Arbeitsumfeld städtischer, urbaner, vielfältiger, farbiger und abwechslungsreicher wird.

Die Interaktion und bei geschickter Wohnbaupolitik auch die Vielfalt der Bevölkerung nehmen zu. Die zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohner sind eine Chance, um das Quartier- und Vereinsleben zu stärken.

Die Stadt Zug wird durch das Wachstum städtischer. Die Infrastrukturen, das Wohn- und Arbeitsumfeld sowie das Naherholungs- und Freizeitangebot werden aufgewertet. Die bestehenden Infrastrukturen werden durch die zusätzlichen Bewohner effizienter genutzt. Das Detailhandels- und das Gastronomieangebot werden gesichert und gestärkt.

Auswirkungen auf die Baukultur

Das Bundesamt für Kultur (BAK) definiert den Begriff wie folgt: Baukultur ist breit gefächert. Sie bezieht sich auf Vergangenes, Gegenwärtiges und Zukünftiges. Baukultur beginnt bei der offenen Landschaft, umfasst das Gebaute, aber auch das Ungebaute, das Dazwischen. Baukultur betrifft die Planungsprozesse und wirkt bis in das Zusammenleben hinein. Vom Detail bis zur Siedlungsplanung sind alle planerischen und ausführenden Tätigkeiten Ausdruck von Baukultur.

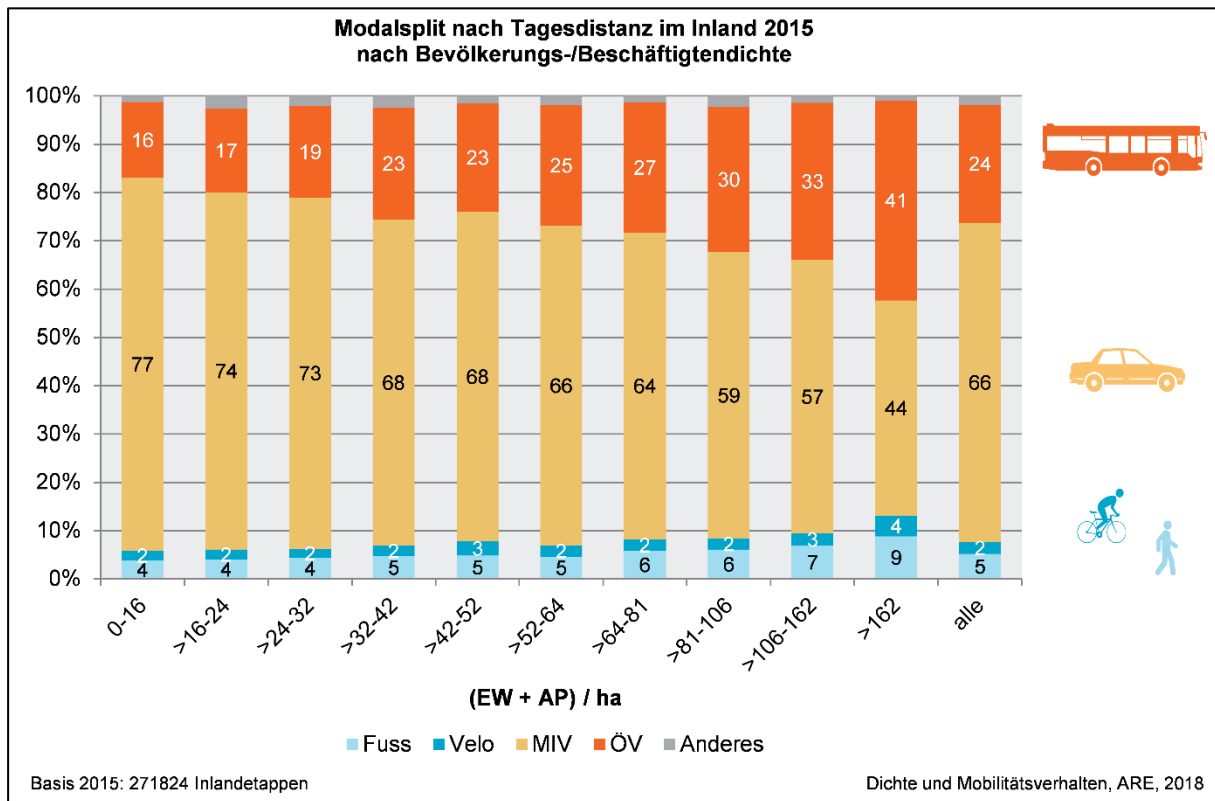
Das bauliche Wachstum, die Veränderung und Weiterentwicklung bieten für die Stadt Zug eine grosse Chance. Zentrale Aspekte sind dabei eine ganzheitliche Betrachtungsweise und eine hohe Qualität in Planung und Umsetzung. So können wir den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werden und gleichzeitig die historischen Eigenschaften wahren. Eine hochwertige Baukultur ist identitätsstiftend, fördert das Wohlbefinden des Einzelnen und schafft gemeinsame Werte. Sie leistet einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Weiterentwicklung des Lebensraums. Sie befasst sich mit Themen der Identität, des Ortsbezugs, der Massstäblichkeit, der Vielfalt, der Monotonie, der Sicherheit und der Aufenthaltsqualität.

Unter Baukultur ist nicht nur die Architektur, die Gestaltung eines einzelnen Hauses zu verstehen, es geht vielmehr um die Gestaltung und Nutzung des städtischen und landschaftlichen Raums. Darin spielen die unterschiedlichsten Tätigkeiten unseres Lebens eine Rolle: Mobilität, Naherholung, Aufenthalt und Freizeit, Spiel und Sport, Einkauf etc. Die Stadt Zug weist heute in diesem übergeordnet verstandenen Begriff Baukultur teilweise Defizite auf. Dies ist mit ein Grund, dass die aktuelle Revision der Ortsplanung Zug sich im Besonderen unter dem Titel "Mobilität und Freiraum" mit dem öffentlichen Raum befasst. Dem Aussen- und Freiraum kommt bei

einer Zunahme an Einwohnern und Arbeitsplätzen eine wichtigere Rolle zu, die Ansprüche nehmen zu und die Nutzung wird intensiviert.

Auswirkungen auf die Mobilität

Je städtischer eine Gemeinde wird, desto mehr ist die Bevölkerung zu Fuss, mit dem Velo oder dem öffentlichen Verkehr unterwegs. Ein städtisches Gefüge zeichnet sich durch kurze Wege aus. Das Mobilitätsverhalten entwickelt sich weg von einer eher ländlich geprägten hin zu einer städtisch geprägten Form. Die erste Diskussion mit der Bevölkerung über die Ortsplanung zeigt, dass eine Entwicklung hin zu mehr öffentlichem Verkehr und zu mehr Fuss- und Veloverkehr gewünscht wird.



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Die Konzentration an Arbeitsplätzen führt in der Stadt Zug zu einer hohen Mobilität mit sehr stark ausgeprägten Morgen- und Abendspitzen. Der Pendlerverkehr führt zu den bekannten Verkehrsüberlastungen in den Spitzenstunden. Die Arbeitspendlerinnen und -pendler aus den Zuger Gemeinden sind zu 51.3 % (Daten 2017) mit dem Auto unterwegs, ein grosser Teil (ca. 45%) stammt aus den Nachbargemeinden Baar, Steinhausen und Cham. Für das Strassennetz in der Stadt Zug ist es von Bedeutung, dass der Pendlerverkehr auf der Strasse nicht weiter anwächst. Entsprechend sind die überregionalen Infrastrukturen für die Radfahrer auszubauen und der öffentliche Verkehr ist weiter zu fördern. Der Ausbau der SBB-Infrastruktur bis ins Jahr 2035 ist zu nutzen, das Busnetz zu überdenken und anzupassen. Mit den verschiedenen Arbeitgebern in der Stadt Zug sind Mobilitätskonzepte zu entwickeln, die bestehenden Parkplätze sind mehrfach zu nutzen. Auch das durch Corona deutlich häufiger zur Anwendung gelangende Homeoffice, kann betreffend Pendlerverkehr seinen Beitrag leisten.

Der Mehrheit der Bevölkerung der Stadt Zug ist es wichtig, den bestehenden Standard des mobilisierten Individualverkehrs zu wahren (gfs-Umfrage von 2019). Das Zuger Strassennetz soll für diejenigen funktionieren, welche auf das Auto angewiesen sind (Logistikbetriebe,

Zulieferer, Handwerker, Schichtarbeiter, öffentlicher Verkehr etc.). Dies ist nur möglich, wenn der Anteil ÖV, Velos und Fussgänger am Mobilitätsaufkommen erhöht wird (das Wachstum der Mobilität wurde in den vergangenen 20 Jahren mehrheitlich vom öffentlichen Verkehr übernommen). Entsprechend ist das Angebot und die Qualität des Fuss- und Velowegnetzes zu erhöhen. Es braucht ein engmaschiges, qualitativ hochwertiges Netz, welches die Quartiere und die Infrastrukturen optimal untereinander verbindet.

Je attraktiver dieses Netz der kurzen Wege ausgestaltet wird, umso mehr wird es genutzt und kann so seinen Beitrag zur Mobilität der Zukunft leisten.

Wie stark die Shared Mobility und die Möglichkeiten einer weitergehenden Digitalisierung die Mobilität beeinflussen werden, ist nur schwer abschätzbar. Es kann jedoch festgehalten werden, dass städtischere Gesellschaften affiner auf neue Trends reagieren und diese in ihren Alltag integrieren.

Die Mobilität in der Stadt Zug wird sich durch das Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern und Arbeitsplätzen verändern. Dabei ist auf eine hohe Siedlungsverträglichkeit zu achten. Die Luft- und Lärmbelastungen sind zu senken. Das Tempo der Verkehrsteilnehmer ist in den Wohnquartieren und im Zentrumsbereich zu senken und dadurch untereinander anzugleichen, was wiederum die Verkehrssicherheit erhöht. Der öffentliche Verkehr ist agiler auszubilden und das Angebot an Fuss- und Velowegen qualitativ und quantitativ zu verbessern. All diese Massnahmen unterstützen das gleichwertige Neben- und Miteinander der verschiedenen Verkehrsmittel, wie es die Stadtzuger bereits heute leben. Als Zuger Modell soll die zukünftig hohe Stadt-Verträglichkeit der Mobilität implementiert werden.

Die Herausforderungen des Wachstums auf die Mobilität sind gross und anspruchsvoll. Mit einer klaren Hinwendung zu einer effizienten und siedlungsorientierten Mobilität und deren konsequenten Umsetzung wird die Stadt Zug an Qualität gewinnen.

Auswirkungen auf den Freiraum

Mit dem Wachstum wird der Bedarf an qualitativ hochstehenden Aussen- und Freiräumen zunehmen. Dies wird in Zug einerseits durch zusätzliche Freiräume in einzelnen Quartieren und andererseits durch die Aufwertung bzw. Aktivierung bestehender Flächen erfolgen.

Mit den zukünftigen klimatischen Veränderungen steht die Stadt Zug zudem vor neuen Herausforderungen. Zug wird grüner werden: Zusätzliche Bäume (Verschattung), Kies- und Wasserflächen sowie Fassadenbegrünungen (Verdunstung) werden die Stadt prägen. Damit kann die Bildung von Hitzeinseln vermindert und die Luftqualität verbessert werden.

Der Druck auf Naherholungsflächen wird steigen, entsprechend ist ein vielfältiges und vermehrt auch ein flexibles, frei nutzbares Angebot zur Verfügung zu stellen.

Im speziellen wird der Druck auf das Naherholungsgebiet Seeufer zunehmen. Hier liegt ein spezieller Fokus der Ortsplanung: Die nutzbaren Flächen am Seeufer werden erweitert und modernisiert, das Angebot vielfältiger und das Wegnetz verbessert. Gleichzeitig werden entlang der alten und neuen Lorze neue Naherholungsgebiete geschaffen, welche das Angebot am Seeufer ergänzen und erweitern.

Auswirkungen auf Zentrum und das Kleingewerbe (Frage 2)

Dank den zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird das Zentrum stärker belebt. Gastronomie- und Freizeitangebote werden gestärkt und entsprechend vielfältiger. Zudem wird die Kaufkraft in der Stadt erhöht, was den Umbruch im Detailhandel mildern und dazu führen könnte, dass das heutige Angebot aufrechterhalten werden kann.

Das kulturelle Angebot wird gestärkt, ist besser finanziert und kann allenfalls erweitert werden. Auch in diesen Bereichen könnte das Angebot vielfältiger und abwechslungsreicher werden.

D Finanzen

Gemeindefinanzen (Frage 4)

Wachstum führt einerseits zu höheren Steuereinnahmen, andererseits aber auch zu höheren Aufwendungen. Der Stadtrat hat in den Jahren 2014 und 2017 bei der Firma Ernst Basler und Partner Abklärungen zu den finanziellen Auswirkungen der Siedlungsentwicklung erarbeiten lassen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Stadt Zug insbesondere im Bereich der Bildungsinfrastrukturen mit hohen Investitionen zu rechnen hat.

Es ist bekannt, dass Wachstum zu höheren Kosten bei Infrastrukturbauten, insbesondere bei Schulbauten führt. Eine gute Bildungsinfrastruktur schafft Vorteile bei der Standortqualität Wohnen; eine gute Infrastruktur in der Freizeitbetreuung schafft Standortvorteile für Fachkräfte. Beide Aspekte zusammen sichern wiederum langfristig Steuereinnahmen.

Der Bericht und Antrag zum Budget 2020, GGR-Vorlage Nr. 2553 vom 22. Oktober 2019, sieht gemäss Investitionsprogramm für die Jahre 2020 bis 2029 CHF 156.9 Mio für Schulbauten vor. Darin nicht enthalten ist der mittel- bis langfristige Ausbau der Bildungsinfrastrukturen nach 2029 im Quartier Guthirt sowie Riedmatt / Äussere Lorzenallmend. Grob geschätzt ist bis 2040 mit einem Gesamtaufwand von rund CHF 200 Mio. zu rechnen.

E Drosselung des Wachstums

Dichte in Schweizer Städten

Die Schweiz ist grundsätzlich ein undicht bebautes Land. Hohe Dichten wie sie insbesondere im asiatischen Raum vorkommen sind in der Schweiz nicht geläufig. Das Wachstum und der damit einhergehende umfangreiche Landverbrauch, welcher seit den 1950er Jahren in der Schweiz stattfand, betrifft insbesondere die Siedlungsform der Agglomeration mit ihren grossflächigen Gewerbe- und Einfamilienhausquartieren. Ein Weiterbauen an Schweizer Städten im Sinne einer echten Verdichtung und der Umnutzung grossflächiger Industrieareale kennt man erst seit rund 30 bis 40 Jahren.

Dichtere Siedlungsformen in der Schweiz sind bei spätmittelalterlichen Altstädten oder beim Städtebau des 19. Jahrhunderts zu finden. Die Innere Altstadt von Zug weist eine AZ von etwa 2.5 auf, vergleichbar mit einer klassischen Blockrandbebauung. Gerade diese älteren Bauformen zeichnen sich durch eine klare Trennung von öffentlichem und privatem Aussenraum aus. Die Bauten stehen alle am öffentlichen Raum und begrenzen diesen mit ihren Fassaden. Im Inneren (Höfe) findet sich der geschützte, lärmabgewandte private Raum. Die Ausformulierung und Gestaltung des öffentlichen Raums als Bestandteil einer jeden Bauaufgabe verlor in den vergangenen Jahrzehnten an Bedeutung. Dem ist entschieden entgegenzuwirken; die Chance der Weiterentwicklung der Stadt Zug ist dahingehend zu nutzen.

Höhere Dichten als die genannten in vergangenen Jahrhunderten sind in der Schweiz erst aus der jüngsten Vergangenheit bekannt. Als Beispiel seien die Europaallee in Zürich oder Verdichtungsprojekte in der Stadt Zug wie die Baarerstrasse West und die Metalli mit einer AZ in der Grössenordnung von 3.6 genannt.

Umgang mit der Dichte in der Stadt Zug (Fragen 5 und 8)

In der Stadt Zug mit ihrer grossen Nachfrage nach Dienstleistungsflächen und Wohnraum stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Verortung und Lenkung des Wachstums.

In den Wohnquartieren wird der Umbau des Bestands und die Realisierung der bescheidenen Nutzungsreserven der vielen kleinen Parzellen weiterhin schrittweise erfolgen. Es ist nicht davon auszugehen, dass hier die seit Jahrzehnten bestehenden Ausnutzungsziffern reduziert werden. Dies ist raumplanerisch nicht erstrebenswert. Für den Erhalt der gewachsenen Quartierstrukturen ist aber auch eine Erhöhung der Ausnutzungen insbesondere in den Hangquartieren nicht erstrebenswert.

Im Zentrum der Stadt und den angrenzenden Verdichtungsgebieten stellt sich die Frage nach der städtebaulichen Ausformulierung der zukünftigen Stadt (siehe Stadtraumkonzept). Die bisherigen Erfahrungen mit der inneren Verdichtung zeigen, dass Dichten in der Grössenordnung von 2.0 bis max. 2.8 grundsätzlich gut in das bestehende Siedlungsgefüge integriert werden können. Bei höheren Dichte steigen die Anforderungen deutlich. Der grosse Wachstumsdruck und die rasche bauliche Veränderung in Zug verlangen eine grosse Sorgfalt bei der Einpassung der verdichteten Bauformen in die gewachsene Stadt. Die gewachsenen Strukturen sind zu berücksichtigen, zu verfeinern und weiter zu entwickeln.

Wie gross wäre der Effekt der Wachstumsdrosselung, wenn man in der Stadt Zug eine maximale Ausnützung festlegen würde? Nachfolgend wird dies anhand einiger, noch beeinflussbarer Grossprojekte (Industriestrasse Nord, Baarerstrasse West, Geviert GIBZ, Äussere Lorzenallmend, Herti Süd, Unterfeld, LG-Areal und An der Aa II) aufgezeigt. Dabei wird eine Begrenzung auf eine AZ von 2.5 angenommen. Tiefere Werte widersprechen den Vorgaben der Verdichtung nach innen, aber auch der guten innerstädtischen Verträglichkeit dieser baulichen Dichte.

- Die Gebiete Äussere Lorzenallmend, Herti Süd, Unterfeld, LG-Areal und an der Aa II weisen geringere Dichten als 2.5 auf, sie wären von der Festlegung einer maximalen AZ von 2.5 nicht betroffen.
- Es verbleiben die Gebiete Industriestrasse Nord, Baarerstrasse West und Geviert GIBZ. Eine Begrenzung der AZ auf 2.5 würde zu einer Reduktion der Einwohner von 400 Personen und die der Arbeitsplätze um 270 führen.

Der Effekt wäre gering, da über die gesamte Stadt betrachtet nur wenige Arealentwicklungen angedacht sind, welche Ausnutzungen über einer AZ von 2.5 aufweisen.

Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass sich die Entwicklung der verschiedenen Planungen eher verlangsamen wird. Dies ist auf verschiedene Faktoren wie Grundeigentümerschaft und Investoren, Planungsprozess, Politik, Bauwirtschaft, Nachfrage und der Wirtschaftslage als solches etc. zurückzuführen.

Die Weiterentwicklung der Verdichtungsgebiete erfolgt in der Stadt Zug immer über Wettbewerbe und Studienverfahren, den Einbezug der Bevölkerung, die politische Debatte im Grossen Gemeinderat und allenfalls einer Volksabstimmung. Der Einbezug von Bevölkerung und Politik bei grösseren Projekten hat Tradition. Die Bevölkerung kennt ihre Stadt gut und ist auch bereit, Projekte abzulehnen, wenn sie diese dem Quartier oder der Stadt nicht angemessen sind (z.B. erstes Bebauungskonzept des ehemaligen Kantonsspitalareals).

Die Partizipation ist mit dem neuen Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug bei Bebauungsplänen mit einer hohen Verdichtung (grösser 50%) obligatorisch geworden (siehe § 32ter). Das neue Verfahren mit direktem Einbezug der Bevölkerung kam bisher bei den Planungen LG-Areal, Baarerstrasse West/Bahnhof, Metalli Bergli und Geviert GIBZ zur Anwendung.

F Fazit

Das Wachstum einer Gemeinde stellt wie anfangs erwähnt eine Herausforderung dar, ist per se jedoch nichts Negatives. Für die Stadt Zug zeigen sich die Herausforderungen insbesondere bei der Mobilität und den gesellschaftlichen Veränderungen (Segregation und Überalterung).

Auch das Angebot an Infrastrukturen wie Bildung und Betreuung, Freiräume für Aufenthalt, Freizeit und Sport sowie die Baukultur sind im Auge zu behalten. Hier sind schwergewichtig die politischen Rahmenbedingungen zu setzen und die erforderlichen Projekte vorausschauend zu planen und umzusetzen.

Das Wachstum an Einwohnern und Arbeitsplätzen führt zu vielen Vorteilen und bietet Chancen. Nachfolgend sind die wichtigsten aufgeführt:

- Vermeidung einer Verknappung und Verteuerung des Angebots an Wohnungen und Arbeitsflächen (Wohnungsmarkt, Büroflächenmarkt)
- Reduktion der Segregation durch Erhöhung des Angebots
- Reduktion der Segregation durch Einforderung von preisgünstigem Wohnungsbau bei Verdichtungsprojekten
- Beruhigung des Wohnungsmarktes, vielfältiges Angebot, Wohnraum für alle
- Ankurbelung der Wirtschaft durch zusätzliche Einwohner und Arbeitsplätze
- Ankurbelung der Wirtschaft durch Zunahme älterer Personen (mehrheitlich finanziell gutgestellt)
- Wachstum nach innen
- Erhöhung der Bewohner und des sozialen Austausches in den Quartieren
- Aktivierung des Quartiers- und Vereinslebens
- Sicherung des Detailhandels- und Gastroangebots
- Belebung und Sicherung des kulturellen Angebots
- Belebung der Quartiere und des öffentlichen Raums
- Städtischeres und urbaneres Umfeld
- Erhöhung der Sicherheit durch Belebung
- Bauliches Wachstum in Verbindung mit der angestrebten Baukultur ermöglicht eine Erhöhung der Qualität in den Bereichen Wohnen, Freiräumen, Infrastrukturen, Mobilität
- Veränderung des Mobilitätsverhaltens

Eine starke Drosselung oder ein vollständiger Stopp des Einwohner- und Arbeitsplatzwachstums in Zug ist illusorisch. Die Wachstumsfaktoren bzw. Wachstumstreiber wurden eingangs aufgezeigt. Diese zu ignorieren, führt zu einer starken Verknappung im Markt und einer allgemeinen weiteren Verteuerung des Standorts Zug, was wiederum die Segregation weiter ankurbeln würde. Diese negativen Effekte der Standortgunst der Stadt Zug gilt es zu vermeiden. Daher sind die aufgezeigten Vorteile des Wachstums zu nutzen und mit vorausschauenden Planungen in die gewünschten Bahnen zu lenken.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 2. März 2021

Dr. Karl Kobelt
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen:

- BEI1 Vorstoss vom 29. September 2020
- BEI2 Präsentation/Überblick
- BEI3 Plan Arbeitsplätze der wichtigsten Entwicklungsgebiete
- BEI4 Plan Bevölkerungskapazität in den wichtigsten Entwicklungsgebieten
- BEI5 Plan Bevölkerungsdichte Stand 2017
- BEI6 Plan Bevölkerungsdichte Prognose 2040
- BEI7 Plan Arbeitsplatzdichte Stand 2017
- BEI8 Plan Arbeitsplatzdichte Prognose 2040

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