



Kleine Anfrage von Philip C. Brunner
betreffend Raumplanerische Steuerung des aktuellen Wachstums im Kanton Zug und
den Gemeinden nach der Abstimmung zur 10-Mio. Schweiz
(Vorlage Nr. 4164.1 - 18703)

Antwort des Regierungsrats
vom 25. August 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. August 2026 hat Kantonsrat Philip C. Brunner, Zug, die Kleine Anfrage betreffend «Raumplanerische Steuerung des aktuellen Wachstums im Kanton Zug und den Gemeinden nach der Abstimmung zur 10-Mio. Schweiz» eingereicht (Vorlage Nr. 4164.1 - 18703). Der Regierungsrat nimmt zu den darin gestellten Fragen wie folgt Stellung:

1. *Kompetenzen der Gemeinden: Welche rechtlichen und raumplanerischen Instrumente (z. B. Nutzungsplanungen, Kapazitätsgrenzen bei Erschliessungen, Verdichtungs- und Bauzonenvorgaben) stehen den Zuger Gemeinden überhaupt zur Verfügung, um das eigene Wachstum gezielt zu steuern oder auch einzudämmen?*

Die Gemeinden können das Wachstum über die kommunale Nutzungsplanung (Zonenplan und Bauordnung) beeinflussen. Sie legen unter anderem Bauzonen, Ausnützungsziffern und Gebäudehöhen fest. Gestützt auf den kantonalen Richtplan (Beschluss S 1.1.4) stehen für die laufenden Ortsplanungsrevisionen für alle Gemeinden gesamthaft 10 Hektaren für neue Einzonungen (Arrondierungen) zur Verfügung. Auf substantielle neue Einzonungen wird verzichtet. Einige Zuger Gemeinden haben die Ortsplanungsrevision kürzlich abgeschlossen, bei anderen läuft diese noch. Dabei haben einzelne Gemeinden ihr Kontingent für neue Einzonungen nicht vollständig ausgenutzt.

2. *Kompetenzen des Kantons: Wo liegen die Schranken des kantonalen Richtplans sowie der übergeordneten Gesetzgebung (Raumplanungsgesetz I/II [RPG I/II], kantonaler Richtplan Zug), und in welcher zeitlichen Kadenz setzt der Kanton den Gemeinden verbindliche Wachstums- bzw. Verdichtungsvorgaben?*

Im kantonalen Richtplan ist im Kapitel Grundzüge festgehalten, dass der Kanton Zug ein langsames, qualitatives Wachstum anstrebt und mit einem mittleren Bevölkerungswachstum rechnet (Beschluss G 1.2, beschlossen vom Kantonsrat 2019). Die im Richtplan prognostizierten Zahlen für die Bevölkerung im Jahr 2040 sind Richt- und keine Zielwerte. Diese können durch Verdichtung innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets auch überschritten werden (Beschluss G 2.2). Der Kanton gibt den Gemeinden keine verbindlichen Wachstums- bzw. Verdichtungsvorgaben vor.

Die Bestimmungen der ersten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) zur inneren Verdichtung hat der Kanton Zug mit dem oben genannten Richtplanbeschluss zu den beschränkten Einzonungen umgesetzt. In der zweiten Etappe der Revision (RPG 2) geht es nicht um Wachstums- und Verdichtungsthemen.

3. *Rechtliche Vorbehalte: Wie werden solche kommunalen «Wachstumsbremsen» im Hinblick auf das Bundesrecht (insb. Raumplanungsgesetz und die Pflicht zur verdichteten Siedlungsentwicklung) rechtlich bewertet? Wäre eine Volksinitiative zu diesem Thema auf Stufe Kanton Zug (oder Zuger Gemeinden) rechtlich möglich?*

Eine kommunale oder kantonale Volksinitiative, die das Bevölkerungswachstum oder den Wohnungsbau gezielt bremsen soll («Wachstumsbremse»), kann aus verfassungs- und raumplanungsrechtlichen Gründen heikel sein. Die rechtliche Zulässigkeit hängt dabei stark von der konkreten Ausgestaltung der Volksinitiative ab. Das Raumplanungsrecht des Bundes (RPG) verpflichtet die Kantone bzw. die Gemeinden zu einer haushälterischen Bodennutzung und zu einer Siedlungsentwicklung nach innen. Bestehende Bauzonen sollen besser ausgenutzt und die Zersiedelung verhindert werden. Sofern eine Volksinitiative die Einzonung neuer Baugebiete vorbehaltlos einschränkt oder verbietet, Höchstzahlen für neue Wohnungen festlegt oder die Anzahl Baugesuche generell begrenzt, kann diese unter Umständen mit den bundesrechtlichen Vorgaben im Widerspruch stehen, wenn damit die im RPG vorgegebenen Ziele wie z. B. eine sachgerechte Innenentwicklung verunmöglicht werden. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass den Kantonen bzw. den Gemeinden bei der Raumplanung ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Volksinitiativen, welche das Wachstum über raumplanerische Instrumente wie z. B. strengere Bauvorschriften, Begrenzungen der Gebäudehöhen- und -längen sowie geringere Nutzungsziffern steuern möchten, dürften daher auch unter Berücksichtigung des Bundesrechts unproblematisch bzw. rechtlich zulässig sein. Zu beachten ist ferner, dass die in der Bundesverfassung gewährleistete Niederlassungsfreiheit jeder Schweizer Bürgerin und jedem Schweizer Bürger das Recht garantiert, sich an jedem Ort der Schweiz niederzulassen. Kantonale oder kommunale Volksinitiativen, welche eine maximale Einwohnerzahl verbindlich festlegen oder den Zuzug bewilligungspflichtig machen, würden unmittelbar in die Niederlassungsfreiheit eingreifen und wären somit mit der Bundesverfassung kaum vereinbar.

4. *Ressourcen: Welche zukünftigen Einschränkungen ergeben sich seitens begrenzter Ressourcen, natürlicher (z. B. Wasserversorgung) und technischer (Stromversorgung/technische Versorgungsnetze) Art im Kanton Zug?*

Die Wasserversorgung ist im Kanton Zug grundsätzlich Sache der Gemeinden. Kanton und Gemeinden koordinieren den Netzausbau laufend und vorausschauend, einhergehend mit der Siedlungsentwicklung. Mit dem Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit für eine zukunftsgerichtete und generationenübergreifende Wasserinfrastruktur im Kanton Zug soll die Wasserversorgung gestärkt und auch zukünftig gewährleistet werden. Die Stromversorgung ist in erster Linie Sache der Elektrizitätswirtschaft. Der Kanton wirkt im Rahmen seiner Kompetenzen unterstützend und sorgt insbesondere für geeignete Rahmenbedingungen. Weiter werden die Voraussetzungen für die zukünftige Energie- und Stromversorgung auf Stufe des kantonalen Richtplans überarbeitet. Es zeichnen sich aktuell keine Engpässe ab, die das Wachstum einschränken würden.

5. *Aktueller Richtplan: Plant der Regierungsrat zeitnah eine Überarbeitung der im Richtplan festgesetzten Bevölkerungszahlen? Falls «Ja», wie sieht der entsprechende Zeitplan aus? Und wenn «Nein», weshalb nicht?*

Eine Überarbeitung der Bevölkerungszahlen ist vorgesehen; ein konkreter Zeitplan liegt aber noch nicht vor. Gegenwärtig sind mit den erforderlichen Richtplananpassungen zu RPG 2, den «Weissen Zonen» und den Themen Energie und Klima bereits mehrere Anpassungen in

der Erarbeitung, welche vom Arbeitsstand her weiter fortgeschritten sind als die Anpassung der Bevölkerungsprognosen. Aktualisierte Bevölkerungs-Richtwerte sind primär für die Ortsplanungsrevisionen der Gemeinden relevant, welche – wie erwähnt – gerade erst erfolgten oder sich in den letzten Zügen befinden. Die kommunalen Zahlen aus den laufenden Ortsplanungsrevisionen, welche die aktuellen Richtwerte aus dem Richtplan auch überschreiten können, bilden dann auch eine Grundlage für die Überarbeitung der Bevölkerungsprognosen.

6. *Kantonale «Einwanderungssteuer»: Ist eine kantonale Besteuerung beim Ausstellen von Arbeitsbewilligungen ausländischer für Migranten gesetzlich möglich? Einmalig oder später auch jährlich? Dies mit dem Effekt, inländische Arbeitskräfte zu bevorzugen.*

Die Forderung nach einer «Einwanderungssteuer» wurde schon vor längerer Zeit und prominent durch den Wirtschaftsökonom Prof. Dr. Reiner Eichenberger ins Gespräch gebracht. So hat auch Ständerat Andrea Caroni das Postulat (23.4365) «Zuwanderungsabgabe. Vor- und Nachteile, mögliche Ausgestaltung sowie Einbettung» am 7. Dezember 2023 eingereicht. Der Bericht des Bundesrats vom 6. Mai 2026 in Erfüllung dieses Postulats beleuchtet drei Modelle und kommt zum Schluss, dass es eine Anpassung der Bundesverfassung bräuchte für Personen aus Drittstaaten (Nicht-EU/EFTA). In dieser Frage scheinen sich die Experten aber nicht einig zu sein. Eine Sondersteuer zur Bevorzugung von Inländern verletzt zudem das Diskriminierungsverbot sowie das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU.

Eine isolierte Einführung im Kanton Zug wäre auch ungeachtet aller juristischen Hürden volkswirtschaftlich nicht sinnvoll und nicht zielführend. Es gilt zu bedenken, dass rund 40 Prozent aller Arbeitsplätze im Kanton Zug von ausserhalb des Kantons zugewanderten Personen besetzt werden. Arbeitsbewilligungen von Personen aus der EU/EFTA werden vom Wohnsitzkanton erteilt und für Personen aus Drittstaaten vom Kanton des Arbeitgebers unabhängig vom Wohnsitzkanton.

Regierungsratsbeschluss vom 25. August 2026