



Gesetzesinitiative «für bezahlbaren Wohnraum»

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 5. April 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Oktober 2015 reichten die Junge Alternative Zug und die JUSO JungsozialistInnen die Gesetzesinitiative «für bezahlbaren Wohnraum» ein. Die Staatskanzlei stellte mit Verfügung vom 13. Oktober 2015 fest, dass die mit 2105 gültigen Unterschriften eingereichte Gesetzesinitiative die gesetzlichen Anforderungen von § 35 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) erfüllt und sie somit formell gültig zustande gekommen ist. An seiner Sitzung vom 29. Oktober 2015 hat der Kantonsrat von der Einreichung der Initiative Kenntnis genommen und diese an den Regierungsrat überwiesen.

Der Regierungsrat erstattet Ihnen dazu nachfolgend Bericht und Antrag.

In Kürze

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat die Ablehnung der Gesetzesinitiative für bezahlbaren Wohnraum.

Er erachtet die aktuellen politischen Instrumente der Zuger Wohnraumförderungsgesetzgebung, zusammen mit den Bestrebungen der Privatwirtschaft, als genügend, um auch auf dem Wohnungsmarkt im Kanton Zug eine sinnvolle Anzahl von preisgünstigen Wohnungen anbieten zu können.

Zu starke Eingriffe des Staates in den Wohnungsmarkt lehnt er mit Hinweis auf die damit verbundene Möglichkeit des Verzichts vieler Investorinnen und Investoren auf die Sanierung ihrer Wohnungen und die negativen Anreize zur Realisierung von Neubauvorhaben ab.

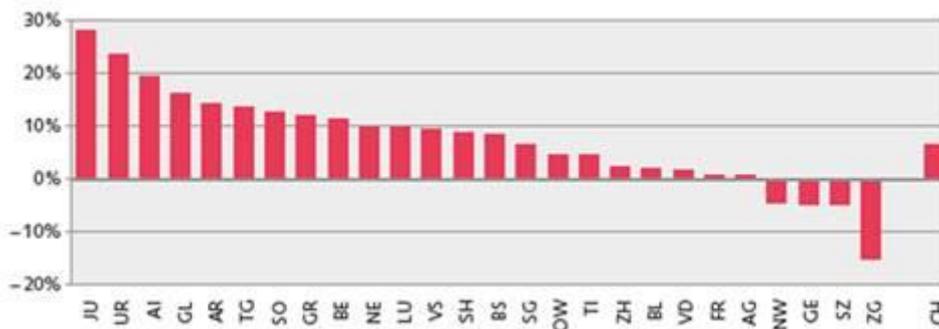
1. Bisherige Wohnraumförderung

1.1. Ausgangslage

Der Kanton Zug ist ein attraktiver Lebens- und Wirtschaftsraum mit einer seit Jahren ungebrochen hohen Nachfrage nach Wohnraum. Der Wohnungsbestand ist in den letzten zehn Jahren von 46 700 auf 55 000 Wohnungen entsprechend stark angestiegen. Dank den im Vergleich zu anderen Kantonen überdurchschnittlich grossen Bauinvestitionen vergrösserte sich das Neuwohnungsangebot um jährlich rund 800 Wohnungen. Die hohe Neubauproduktion kann allerdings mit der unvermindert starken Nachfrage nach Wohnraum nur teilweise Schritt halten. Vor allem im unteren bis mittleren Preissegment ist die Wohnungsmarktlage angespannt. Die Entwicklung der Leerwohnungsquote als Spiegelbild des attraktiven Lebensraums zeigt, dass der Leerwohnungsbestand seit 1989 immer zwischen 0,2 Prozent bis 0,9 Prozent betragen hat. Der Nachfrageüberhang nach Wohnraum ist einer der Gründe, warum der Kanton Zug im schweizerischen Vergleich mit Ausnahme von Zürich, Genf, Basel und innerstädtischen Quartieren ein sehr hohes Mietpreisniveau aufweist. Gleichzeitig hat sich mit dem gestiegenen Wohlstand die Wohnfläche pro Person in den letzten 20 Jahren von 39 Quadratmeter auf 48 Quadratmeter erheblich erhöht, was den Bau von teureren Wohnungen begünstigte. Preistreibend wirkt sich auch die Verknappung von Bauland aus.

Der Kanton Zug verzeichnet seit vielen Jahren ein Bevölkerungs- und Unternehmenswachstum mit entsprechender Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsraum. Parallel dazu haben Regierungs- und Kantonsrat im Interesse der Wahrung natürlicher Ressourcen, nicht zuletzt auch gestützt auf das Bundesrecht und angesichts der wahrnehmbaren Sorge der Zuger Bevölkerung um den Natur- und Erholungsraum, entschieden, keine neuen Einzonungen mehr vorzunehmen; diese Politik wurde auch von den Parteien breit gestützt. Steigende Nachfrage einerseits und beschränktes Angebot andererseits führen zum Anstieg der Bodenpreise im Kanton Zug. Das Gleiche lässt sich auch in Zürich, Genf, Basel, Bern oder in St. Moritz beobachten. Der Kanton Zug ist insofern kein Spezialfall. Diese «Bodenverteuerung» hat raumplanerisch auch ihre guten Seiten: Verdichtete Überbauungen werden erstellt und der Umgang mit dem Boden erfolgt damit haushälterisch (vgl. Abbildung 1). In den letzten 25 Jahren sank die Siedlungsfläche pro Einwohnerin und Einwohner sowie pro Arbeitsplatz im Kanton Zug überdurchschnittlich. Diese Entwicklung erfolgt einerseits wegen den hohen Bodenpreisen, welche die verdichtete Bauweise unterstützen, und andererseits aufgrund der starken Zunahme der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor. Einzig und allein zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum sollte an dieser breit abgestützten Raumplanungspolitik des Kantons Zug nichts geändert und es sollten keine grossflächigen Einzonungen ins Auge gefasst werden.

Veränderung der Siedlungsfläche pro Einwohnerinnen/Einwohner und Arbeitsplatz nach Kantonen, 1985–2009



Quellen: BFS – Arealstatistik; ESPOP (1980–2009); Betriebszählung

© BFS, Neuchâtel 2015

Abbildung 1: Veränderung der Siedlungsfläche im Kanton Zug

Eine Suche auf «comparis.ch» für Mietwohnungen in den Zuger Einwohnergemeinden hat gezeigt (Abbildung 2), dass günstige Mietwohnungen im Kanton Zug auf dem Markt sind. Die Abbildung 2 umfasst Mietangebote für 2- bis 3,5-Zimmerwohnungen sowie für 4- bis 4,5-Zimmerwohnungen im Zeitraum Dezember 2015/Anfang Januar 2016. Sie gibt die Brutto-Mietkosten (inkl. Nebenkosten, ohne Parkplatz) wieder. Bemerkenswert ist, dass diese Wohnungen nicht einfach «unter der Hand» eine neue Mieterschaft finden, sondern auf dem Wohnungsmarkt angeboten werden. Dies ist wohl auch dem Umstand zu verdanken, dass es sich dabei wohl eher um Altbauten handelt und dass das Angebot von Mietobjekten in Neubauten im Kanton Zug gross ist. Mit knapp 1000 in den letzten Jahren neu erstellten Einheiten weist der Kanton Zug einen sehr hohen Neuwohnungsanteil auf (vgl. Abbildung 3).

Mietwohnungen Kanton Zug Jan. 16

PLZ: 6300-6319, 6330-6332, 6340-6345

Datum	Was	Zimmer	Fläche m ²	PLZ	Preis/Monat
18.01.2016	Wohnung	2		6343	Fr. 1'230.00
15.01.2016	Dachwohnung	2	43	6314	Fr. 1'230.00
12.11.2015	W. im alten Zollhaus	3 1/2		6318	Fr. 1'300.00
13.01.2016	Wohnung	2 1/2	60	6314	Fr. 1'430.00
22.01.2016	W. in 2-Fam. Haus	2	57	6314	Fr. 1'440.00
18.01.2016		2	50	6300	Fr. 1'440.00
20.01.2016	Dachwohnung	3,5	90	6315	Fr. 1'500.00
19.01.2016	Attika in Villa	3,5	40	6318	Fr. 1'500.00
20.01.2016		3	60	6300	Fr. 1'520.00
09.12.2016	Einleger in Landhaus	2	50	6331	Fr. 1'550.00
07.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	3	73	6314	Fr. 1'580.00
27.10.2015	W. in 2-Fam. Haus	3,5	95	6314	Fr. 1'580.00
21.01.2016		3	72	6312	Fr. 1'590.00
30.12.2016	W. in Mehrfamilienh.	3,5	60	6340	Fr. 1'593.00
16.01.2016		2,5	70	6314	Fr. 1'610.00
15.01.2016	Dachwohnung	2,5	70	6314	Fr. 1'610.00
17.12.2015		2	42	6300	Fr. 1'630.00
20.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	3	65	6340	Fr. 1'645.00
13.01.2016	W. in Bauernhaus	3	65	6330	Fr. 1'650.00
16.12.2015	Terrassenwohnung	2,5	46	6331	Fr. 1'650.00
17.12.2015	W. in Mehrfamilienh.	3	69	6340	Fr. 1'660.00
07.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	3	75	6343	Fr. 1'680.00
31.12.2016	W. in historischem H.	2,5	60	6317	Fr. 1'720.00
19.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	3,5		6300	Fr. 1'746.00
29.12.2015	W. in Mehrfamilienh.	3	58	6300	Fr. 1'765.00
19.01.2016	Terrassenwohnung	2,5	59	6300	Fr. 1'766.00
16.01.2016	Altbauw. in Mehrfam.h.	4	80	6314	Fr. 1'700.00
20.10.2016		4,5	100	6331	Fr. 1'840.00
22.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	4,5	90	6312	Fr. 1'845.00
02.10.2015		4	90	6313	Fr. 1'880.00
17.11.2015	W. in Mehrfamilienh.	4	70	6340	Fr. 1'895.00
20.01.2016		4,5	100	6340	Fr. 1'940.00
12.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	4	80	6315	Fr. 1'950.00
22.01.2016	Dachwohnung	4	80	6340	Fr. 1'965.00
19.12.2015		4,5	88	6314	Fr. 2'000.00
08.01.2016	W. in Mehrfamilienh.	4,5	111	6313	Fr. 2'020.00
20.11.2015	W. in 5-Fam.Haus	4,5	80	6340	Fr. 2'070.00
22.12.2016	W. in Wohnhochhaus	4	96	6300	Fr. 2'090.00
30.12.2015	W. in ländlichem Gebiet	4	85	6340	Fr. 2'150.00
07.01.2016		4,5	91	6331	Fr. 2'160.00
13.01.2016		4	105	6330	Fr. 2'180.00
15.01.2016	W. mit Gartensitzplatz	4,5	96	6330	Fr. 2'200.00
14.11.2016		4,5	85	6300	Fr. 2'200.00
17.08.2015		4	81	6340	Fr. 2'230.00
21.01.2016		4,5	108	6313	Fr. 2'240.00
16.01.2016	Dachwohnung	4,5	136	6314	Fr. 2'260.00
22.07.2016		4,5	101	6317	Fr. 2'260.00
10.01.2016	W. in 4-Fam.Haus	4,5	106	6340	Fr. 2'290.00
11.11.2015		4,5	91	6340	Fr. 2'355.00
16.12.2016		4,5	80	6300	Fr. 2'360.00
05.01.2016		4,5	90	6300	Fr. 2'380.00

Abbildung 2: Wohnungssuche im Kanton Zug auf Comparis am 24. Januar 2016

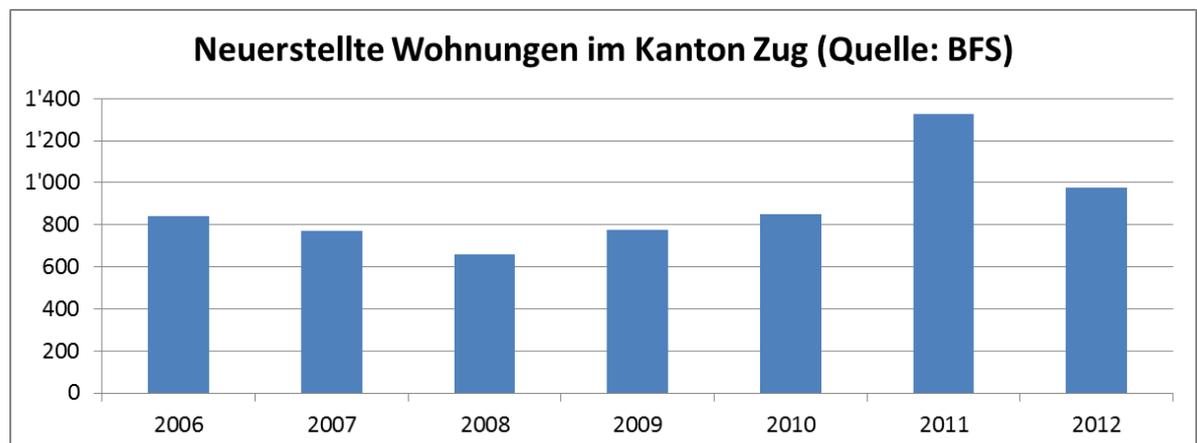


Abbildung 3: Neuerstellte Wohnungen im Kanton Zug

Daten von Wüest & Partner verdeutlichen (Abbildung 4), dass die Mietpreise im Kanton Zug seit 1996 gestiegen sind. Setzt man diese Preissteigerung ins Verhältnis zum Wachstum der durchschnittlichen Reallöhne, relativiert sich diese Preissteigerung (Abbildung 5).

Kanton Zug (Angebotsdaten)

Angebotspreisindex 1. Quartal 1996 = 100

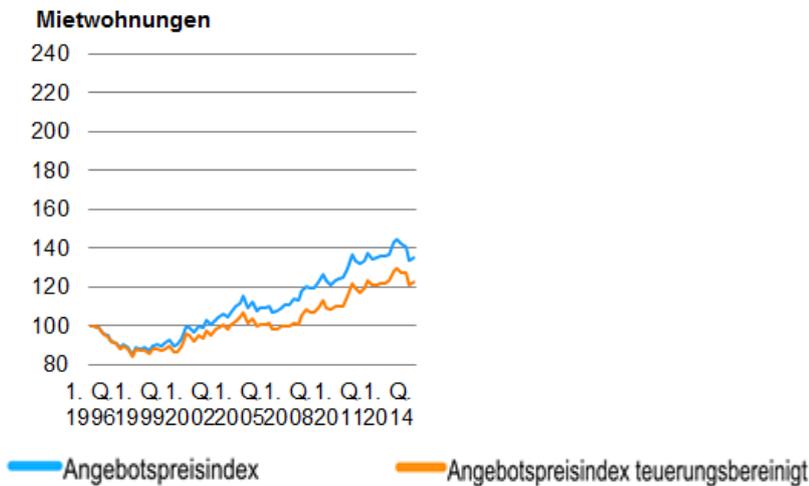


Abbildung 4: Entwicklung der Angebotsmieten im Kanton Zug seit 1996

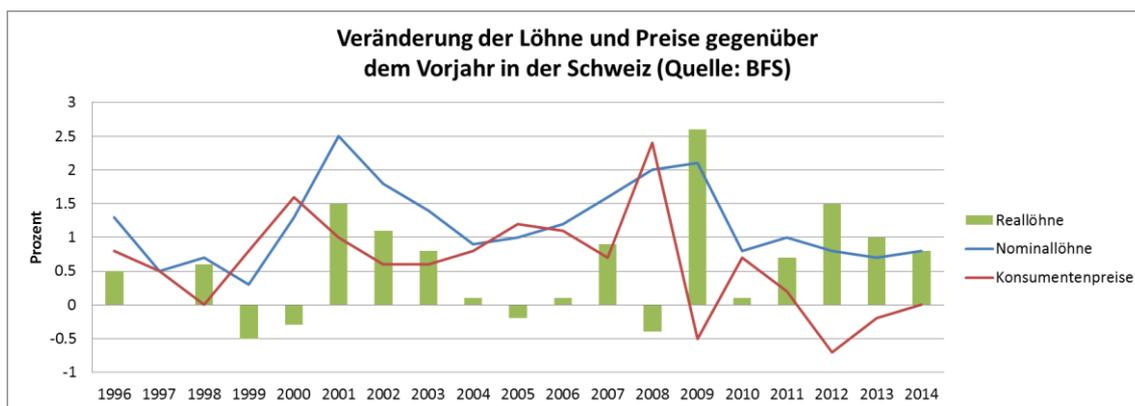


Abbildung 5: Veränderung der Löhne in der gesamten Schweiz

1.2. Heutige Instrumente der Wohnraumförderung

Damit der Kanton Zug allen Bevölkerungsschichten Wohnraum anbieten kann, unterstützt der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und dem Bund alle im preisgünstigen Wohnungsbau tätigen Investorinnen und Investoren gestützt auf einen entsprechenden Kantonsratsbeschluss (BGS 851.211) und das Wohnbauförderungsgesetz (WFG; BGS 851.211) aus den Jahren 1992/2003. Mit breiter politischer Zustimmung wurden die Massnahmen im Jahr 2008 einer Revision unterzogen und mit neuen Instrumenten ergänzt. Der Kantonsrat erhöhte die Rahmenkredite für Mietzinsbeiträge auf insgesamt rund 49 Mio. Franken. Für die neue Massnahme der Gewährung von zinsvergünstigten Darlehen sind weitere 36 Mio. Franken gesprochen worden.

Die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus orientiert sich an der nachhaltigen Schaffung und Erhaltung von erschwinglichem Wohnraum im Rahmen einer sogenannten Objekthilfe. Kernpunkt der Förderung bilden die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen zur Senkung der Wohnkosten sowie die Gewährung von zinsvergünstigten Darlehen an gemeinnützige Bauträgerinnen und Bauträger für die Erstellung und Erneuerung von preisgünstigen Wohnungen und Liegenschaften. Das Hauptziel der Hilfen besteht darin, den Marktzugang für Personen und Haushalte in angespannten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen zu erleichtern und die Trägerinnen und Träger des gemeinnützigen Wohnungsbaus mit Finanzierungshilfen zu stärken. Die Wohnraumversorgung bleibt ungeachtet dieser Massnahmen primär eine Aufgabe der Pri-

vatwirtschaft. Die Instrumente sind wohnraumpolitisch so ausgelegt, dass sie weder den Marktmechanismus noch das Spiel von Angebot und Nachfrage oder den Preismechanismus ausser Kraft setzen.

1.3. Verankerung der Wohnbauförderung im Richtplan

Die kantonale Wohnbauförderung mit den bestehenden Instrumenten ist als subsidiäre Massnahme des Kantons ausgestaltet. Eine bedeutende Rolle kommt neben den gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern den Gemeinden zu. Sie fördern nach dem WFG finanziell tragbaren Wohnraum mit der Realisierung eigener Bauvorhaben und dem Erwerb von Bauland und Liegenschaften sowie der Abgabe von Baurechten an gemeinnützige Bauträgerinnen und Bauträger.

Im Rahmen der Revision des kantonalen Richtplans hat der Kantonsrat vor relativ kurzer Zeit erneut seinen Willen ausgedrückt, preisgünstigen Wohnraum zu fördern. Mit breiter politischer Zustimmung sind folgende Instrumente des preisgünstigen Wohnungsbaus bei der Anpassung des Richtplans im Jahr 2013 (S 10.1.1) verankert worden: Der Kanton und die Gemeinden unterstützen unter Berücksichtigung der Interessen der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Förderung des preisgünstigen Wohnraums bei Arrondierungen der Bauzonen; die Verwendung von eigenen Grundstücken (Selbstverpflichtung); das Fördern einer aktiven Landpolitik des Gemeinwesens; das vorgängige Festlegen von Anteilen für preisgünstigen Wohnraum bei Umzonungen, welche eine Mehrnutzung zulassen sowie den Verzicht auf Teile des vorgegebenen Gewerbeanteils zugunsten preisgünstigen Wohnraums in Mischzonen.

1.4. Bisher erfolgreiche Wohnbauförderung

Seit Einführung der Wohnraumförderungsinstrumente im Jahr 1992 sind 1800 preisgünstige Wohnungen mit den gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern gefördert worden. Gemessen am gesamten Wohnungsbestand von 55 000 Wohnungen beträgt der Anteil an staatlich geförderten Wohnungen rund 3,3 Prozent. Jährlich profitieren etwa 700 Mieterinnen und Mieter von Zusatzverbilligungen zur Senkung der Mietkosten von durchschnittlich 350 Franken pro Monat. Die Mieten der geförderten Wohnungen liegen dank den tiefen Landpreisen (bis 650 Franken pro Quadratmeter) und den angemessenen Wohnungsgrössen bis 20 Prozent unter der üblichen Marktmiete für vergleichbare Wohnungen. Die langfristigen Verträge (mindestens 20 Jahre) garantieren eine nachhaltige Wohnraumförderung im preisgünstigen Segment. Die regelmässigen Mietzinskontrollen ermöglichen einen zweckgerichteten Einsatz der Mittel. Bisher sind 22 Mio. Franken für Mietzinsbeiträge und 1,8 Mio. Franken für zinslose Darlehen von den zur Verfügung stehenden Rahmenkrediten verwendet worden.

Die staatliche Wohnraumförderung ist als flankierende Objekthilfe bei der Erstellung von erschwinglichem Wohnraum ausgestaltet. Sie soll nur dort zum Einsatz gelangen, wo ohne staatliche Unterstützung kein preisgünstiger Wohnraum entstehen kann. In der Vergangenheit sind zahlreiche erschwingliche Wohnungen ohne die kantonale Wohnraumförderung von gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern auf den Markt gekommen, wie das Beispiel der Stadt Zug zeigt: Von den insgesamt 14 718 bestehenden Wohnungen in der Stadt Zug sind 730 Wohnungen mit Beiträgen des Kantons gefördert worden. Zusätzlich sind weitere rund 1356 preisgünstige Wohnungen im Bestand der Korporation Zug, den Wohnbaugenossenschaften und den öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Dies entspricht insgesamt einem Anteil von ca. 14 Prozent preisgünstiger Wohnungen am Wohnungsbestand, der damit weit höher als der Anteil der nur vom Kanton geförderten Wohnungen von 5% in der Stadt Zug (3,3% im ganzen Kanton) liegt.

1.5. Positiver Ausblick

Die Objekthilfe für preisgünstigen Wohnraum ist eine langfristige auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Massnahme. Bis ein Wohnbauprojekt realisiert werden kann, dauert es meistens mehrere Jahre. Zurzeit sind zehn Bauvorhaben mit 300 Wohnungen von gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern in Planung. In den nächsten Jahren kann mit Blick auf die von der Stadt Zug geschaffenen Zonen für den preisgünstigen Wohnungsbau und die zu erwartende aktive Bodenpolitik der Gemeinden ein Förderungsvolumen von 600 bis 800 preisgünstige Wohnungen realisiert werden.

1.6. Erfolgreiche Zusammenarbeit mit Gemeinden und Bauträgern

Die langjährigen Erfahrungen zeigen, dass erschwinglicher Wohnraum eine enge Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden mit allen im Wohnungsbau tätigen Kreisen voraussetzt. Stellvertretend ist die Erstellung von 24 preisgünstigen Alterswohnungen der Gemeinde Baar und der Genossenschaft für Alterswohnungen Baar sowie der Bau von 21 Familienwohnungen der Allgemeinen Wohnbaugenossenschaft Zug zu erwähnen. Bei diesen Bauvorhaben konnten dank des gemeinsamen Handelns in der Planung mit den Bauträgerinnen und Bauträgern, der Gemeinde und den Landbesitzerinnen und -besitzern die erfolgreichen Voraussetzungen für die Wohnbauförderungshilfen des Kantons geschaffen werden. Für beide Projekte sind langfristige Verträge für kantonale Beiträge zur Vergünstigung der Mietkosten abgeschlossen worden. Als weiteren Vorteil des partnerschaftlichen Zusammenwirkens erwies sich die Abwägung des Einsatzes der richtigen Förderungsinstrumente. Die hohen Landkosten von über 1000 Franken pro Quadratmeter machten die Gewährung eines zinsvergünstigten Darlehens an die Allgemeine Wohnbaugenossenschaft Zug notwendig. Bei dem Bauvorhaben mit den Alterswohnungen entschloss sich die Gemeinde Baar, die Wohnungen selber zu finanzieren und sie für die Verwaltung an die Genossenschaft für Alterswohnungen zu übergeben.

2. Initiative

Die Initiative ist in Form der allgemeinen Anregung gehalten und trägt folgenden Wortlaut:

Der Kanton Zug und die Einwohnergemeinden setzen sich aktiv für die Schaffung und den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum ein mit der Zielsetzung, dass bis in 20 Jahren nach Annahme der Initiative ein Anteil von mindestens 20 Prozent des Wohnungsbestandes nach Grundsätzen des preisgünstigen Wohnungsbaus oder der Kostenmiete vermietet wird. Sie erarbeiten entsprechende Massnahmenkataloge und setzen diese um.

Die Initiantinnen und Initianten schlagen zur Zielerreichung u.a. folgende Massnahmen vor: Der Kanton und die Einwohnergemeinden unterstützen gemeinnützige Wohnbauträgerinnen und gewähren ihnen zinsvergünstigte Darlehen. Sie stellen ihnen eigene Grundstücke zur Verfügung und integrieren sie bei raumplanerischen Entwicklungsschwerpunkten angemessen. Neueinzonungen oder Umzonungen werden nur erlaubt, wenn auf den entsprechenden Flächen ein bestimmter Anteil an preisgünstigem oder kostenmietebasiertem Wohnraum entsteht. Bei Neueinzonungen oder Umzonungen, bei denen mindestens 20 Prozent der Fläche für preisgünstigen oder auf Kostenmiete basierten Wohnungsbau reserviert wird, soll ein Ausnutzungszuschlag gewährt werden können.

3. Stellungnahme des Regierungsrats

Die Gesetzesinitiative greift ein sozialpolitisch wichtiges Anliegen auf, wie die seit Jahren anhaltende politische Diskussion zum Thema der Förderung von preisgünstigem Wohnraum zeigt. Zu erwähnen sind hier die Revision des WFG und die Rolle des Kantons und der Gemeinden

bei den Beschlüssen zur Förderung von preisgünstigen Wohnungen im kantonalen Richtplan. In der politischen Beratung zum Richtplan haben sich der Kantonsrat und die Kommission mit breiter Zustimmung aller Parteien für eine aktive Bodenpolitik des Kantons und der Gemeinden ausgesprochen. Der Regierungsrat sieht sich in Anbetracht dieses grossen Konsenses in seiner Grundhaltung der bisherigen Ausrichtung der Wohnraumpolitik bestätigt. Die wesentlichen Anliegen der Gesetzesinitiative sind mit der Stärkung der Objekthilfe im revidierten WFG und den jetzt im Richtplan verankerten raumplanerischen Instrumenten ausreichend erfüllt. Die von den Initiantinnen und Initianten geforderte Festlegung von weitergehenden verbindlichen quantitativen und raumplanerischen Zielen wie Verstärkung der Zonen und Ausnützungsboni zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum lehnt der Regierungsrat aus nachfolgenden Erwägungen ab.

3.1. Unklare Definition der Zielsetzung

Nach dem Wortlaut der Initiative sollen bis in 20 Jahren mindestens 20 Prozent des Wohnungsbestandes nach den Grundsätzen des preisgünstigen Wohnungsbaus oder der Kostenmiete vermietet werden. Die Initiative bezieht sich bei der Vermietung der Wohnungen einerseits auf die Wohnkosten nach dem kantonalen WFG. Danach dürfen die Mietkosten nur unter Berücksichtigung von maximalen Anlagekostengrenzen mit abschliessend definierten Kostenanteilen wie Höhe der Verzinsung der Eigenmittel und Hypotheken sowie der Amortisationen, prozentualen Anteilen des Erneuerungsfonds und der Verwaltungskosten berechnet werden. Die Initiative verwendet den Begriff der Kostenmiete. Im OR ist sowohl das Prinzip der Kostenmiete als auch das Prinzip der Marktmiete gesetzlich verankert. Gemäss Gesetz und Rechtsprechung hat die Renditeberechnung als Ausdruck des Prinzips der Kostenmiete gegenüber der orts- und quartierüblichen Vergleichsmiete grundsätzlich Vorrang. Nur in Ausnahmefällen, besonders dann, wenn wie bei älteren Liegenschaften eine Ertragsberechnung nicht möglich ist, werden die Mietzinse aufgrund der Orts- und Quartierüblichkeit beurteilt. Nach dieser Definition wären die Anliegen der Initiative bereits verwirklicht. Die Initiantinnen und Initianten stützten sich wohl in ihrer Forderung beim Mindestanteil auf die Grundsätze des preisgünstigen Wohnungsbaus. Unklar bleibt auch, ob der in der Initiative verlangte Mindestanteil von 20 Prozent auf die jeweilige Gemeinde oder den ganzen Kanton bezogen ist.

3.2. Umsetzung der Initiative nicht zielführend

Der Wohnungsbestand an Miet- und Eigentumswohnungen im Kanton Zug beträgt rund 55 000 Wohneinheiten (Stichtag 31. Dezember 2015). Die jährliche Wohnbauproduktion neuer Miet- und Eigentumswohnungen wird sich unter Annahme gleich bleibender Bautätigkeit zwischen 600 bis 900 Wohneinheiten bewegen. Nach dem Willen der Initiative müssten demnach in den nächsten 20 Jahren 11 000 Wohnungen oder jährlich 550 Wohnungen den Vorgaben des preisgünstigen Wohnungsbaus oder der Kostenmiete unterstellt werden, um den geförderten Anteil von 20 Prozent zu erreichen. Zur Zielerreichung wäre der grösste Teil der jährlich auf den Wohnungsmarkt gelangenden Mietwohnungen nach der staatlich festgelegten Kostenmiete zu vermieten. Der Regierungsrat lehnt einen solchen zur Verwirklichung der Initiative notwendigen grossen Markteingriff der öffentlichen Hand als unverhältnismässig ab. Es wäre für die Investorinnen und Investoren ein Signal, weniger in den Wohnungsbau zu investieren mit der Folge, dass die staatliche Regulierung die Wohnraumverknappung zusätzlich verschärfen würde.

Der Regierungsrat sieht auch mit Blick auf die Erfahrungen der Wohnbauinitiative der Stadt Zug und der langfristig ausgerichteten Instrumente der kantonalen Wohnbauförderung keinen Anlass, quantitative Ziele gesetzlich festzulegen. Die Umsetzung der Initiative hätte zudem einen massiven Ausbau der staatlichen Kontrolle zur Folge. Allein für den administrativen Aufwand zur Überwachung der Mietzinse wären zusätzliche personelle Ressourcen (zwei Stellen)

notwendig. Dies würde mit den Zielen des laufenden Entlastungsprogramms 2015–2018 und des Projekts «Finanzen 2019» kollidieren.

Der Regierungsrat verweist auch auf die Erfahrungen beim Wohnungsmarkt der Region Genf. Dort greift der Staat markant in den Wohnungsmarkt ein mit dem Resultat, dass viele Investorinnen und Investoren auf die Sanierung ihrer Wohnungen verzichten und vor der Realisierung von Neubauten zurückschrecken. Deshalb sieht sich der Regierungsrat des Kantons Genf zu immer stärkeren Markteingriffen genötigt. Wir meinen, dass eine solche Entwicklung der bisherigen Zuger Wohnungspolitik diametral entgegenstünde. Trotz dieser Eingriffe liegen die Mietpreise in Genf markant über jenen im Kanton Zug (Immo-Monitoring Herbstausgabe 2015 von Wüest & Partner).

3.3. Instrumentarium vorhanden

Der Regierungsrat setzt bei der Wohnraumförderung grundsätzlich auf Zusammenarbeit und nicht auf gesetzlichen Zwang. In der bestehenden Gesetzgebung sind genügend Anreize und Angebote für die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen vorhanden. Das erfolgreiche enge Zusammenwirken mit den Gemeinden und den gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern soll wie in den beschriebenen Beispielen unter Ziffer 1.3. fortgeführt werden.

Mit Bezug auf die Forderungen betreffend die Instrumentarien sind die Anliegen der Gesetzesinitiative bereits weitgehend erfüllt:

- Unterstützung gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen/-träger und Gewähren von zinsvergünstigten Darlehen durch den Kanton: §§ 6 ff. WFG.
- Verwendung eigener Grundstücke durch Kanton und Gemeinden (Selbstverpflichtung) für den preisgünstigen Wohnungsbau: Richtplan S 10.1.1 Bst. b und § 1 Abs. 3 WFG.
- Vorgängiges Festlegen von Anteilen für preisgünstigen Wohnraum bei Umzonungen, welche eine Mehrnutzung zulassen: Richtplan S 10.1.1 Bst. d.
- Integration gemeinnütziger Wohnbauträgerinnen/-trägern bei Entwicklungsschwerpunkten: zwar fakultativ, erfolgt jedoch zum Teil bei Bebauungsplänen.

3.4. Breiter Konsens mit Gemeinden beim revidierten Richtplan

Nach breiter politischer Diskussion im Rahmen der Revision des Richtplans ist die preisgünstige Wohnraumförderung mit verschiedenen raumplanerischen Massnahmen (vgl. Ziffer 1.3.) im Sinne der Initiative verstärkt worden. Die Förderungsgrundsätze wurden eingehend mit den Gemeinden erarbeitet und stiessen in der parlamentarischen Beratung auf breite Zustimmung. Weder in der vorberatenden Kommission zum Richtplan noch im Kantonsrat sind von den politischen Parteien weitergehende Verpflichtungen oder quantitative Ziele gefordert oder beantragt worden. Der Regierungsrat sieht sich mit diesem grossen politischen Konsens in seinem bisher eingeschlagenen Weg in der Wohnraumförderungspolitik bestärkt. Er verweist auf die erfolgversprechende Wirkung des Richtplans, wie die Beispiele zur Realisierung von preisgünstigen Wohnungen der Gemeinde Cham beim Arealbebauungsplan der ehemaligen Papierfabrik (100 Wohnungen) oder die von der Stadt Zug neu geschaffenen Zonen für den preisgünstigen Wohnungsbau (bis 340 Wohnungen) eindrücklich zeigen. Die Stadt Zug hat sich vor kurzer Zeit bei der Umsetzungsstrategie der Volksinitiative «Wohnen in Zug für alle» bei der Erneuerung und Weiterentwicklung der bestehenden Quartiere in den Verdichtungsgebieten für sozial gut durchmischte neue Stadtteile mittels Umzonungen und Bebauungsplänen ausgesprochen. Für den Regierungsrat sind diese aussichtsreichen Massnahmen wegweisend, die bisher erfolgreiche partnerschaftliche Zusammenarbeit bei der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum mit den Gemeinden und den gemeinnützigen Partnerinnen und Partnern in bewährter Form fortzusetzen.

3.5. Wahrung der Gemeindeautonomie

Die Lage und die Möglichkeiten, wohnraumpolitische Instrumente einzusetzen, sind in den Gemeinden verschieden. Nach Auffassung des Regierungsrats kann diesen Unterschieden ein Einheitsgesetz, wie es die Initiative vorsieht, nicht gerecht werden. Zur Wahrung der Gemeindeautonomie bleibt es Sache der Gemeinden, je nach den spezifischen Verhältnissen und Bedürfnissen, weitergehende Massnahmen wie beispielsweise Spezialzonen und Ausnützungsbonus, wie in der Stadt Zug, zu prüfen und gegebenenfalls einzuführen. Im Weiteren lehnt der Regierungsrat vor dem Hintergrund des Entlastungsprogramms 2015–2018, des Projekts «ZFA-Reform 2018» und des angekündigten Projekts «Finanzen 2019» die Einführung neuer Aufgaben mit hohen Kostenfolgen zulasten der Gemeinden ab.

3.6. Schlanker Vollzug der Förderungsmassnahmen

Die bestehenden Vollzugsmassnahmen ermöglichen einen schlanken Vollzug mit vertretbarem administrativem Aufwand. Das erfolgreiche Modell der Zusammenarbeit geniesst auch bei den gemeinnützigen Bauträgerinnen und Bauträgern eine hohe Akzeptanz. Die von der Initiative geforderten Zielgrössen hätten für alle Beteiligten einen grossen personellen Mehraufwand zur Folge.

4. Stellungnahme der Einwohnergemeinden

Die Einwohnergemeinden wurden angefragt, wie sie sich zur Initiative stellen, nachdem diese auch verlangt, dass sich die Einwohnergemeinden aktiv für die Schaffung und den Erhalt von preisgünstigem Wohnraum einsetzen. Alle Einwohnergemeinden lehnen die Gesetzesinitiative ab. Gleichzeitig betonen alle Gemeinden, dass die Schaffung bzw. der Erhalt von preisgünstigem Wohnraum eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand ist und ein entsprechendes Engagement verlangt. Gleichzeitig lehnen sie zu starke Markeingriffe ab und verweisen auf diverse gemeindliche und kantonale Instrumente sowie Aktivitäten, die bereits bestehen oder demnächst realisiert werden sollen. Dies teilweise auf Basis von gemeindlichen Reglementen oder durch Zusammenarbeit mit privaten Investorinnen bzw. Investoren. Verschiedene Gemeinden wiesen darauf hin, dass die in der geltenden kantonalen Wohnraumförderungsgesetzgebung verankerten Massnahmen das Potenzial haben, auch künftig preisgünstigen Wohnraum zu schaffen bzw. zu erhalten.

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir Ihnen den Antrag:

Die Gesetzesinitiative «für bezahlbaren Wohnraum» sei abzulehnen.

Zug, 5. April 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser