

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!"

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 27. Februar 2018

Das Wichtigste im Überblick

Am 21. Februar 2018 wurde die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" eingereicht. Diese beauftragt den Stadtrat, den Bebauungsplan Post so abzuändern, damit die gemäss Bebauungsplan aufzuhebenden oberirdischen Parkplätze im Bereich der Altstadt – ausser auf dem oberen Postplatz – erhalten bleiben. Die Initiative ist formell korrekt zustande gekommen, befolgt die massgebenden Kriterien wie Einheit der Form und der Materie und hat einen zulässigen Initiativgegenstand.

In den Jahren 2005 und 2006 wurde in einem breiten Mitwirkungsverfahren mit der Bevölkerung, mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen und städtischen Verwaltung sowie externen Fachleuten eine Strategie der räumlichen Entwicklung beschlossen, die massgebend für den Bebauungsplan Post war. Die Aufhebung der Parkplätze wurde engagiert diskutiert, fand jedoch eine breite Zustimmung, da im Parkhaus zusätzlich 40 Parkplätze geschaffen wurden. Diesem historischen Kompromiss stimmte der Grosse Gemeinderat mit 32 zu 5 Stimmen zu. An der Urne sagten 65.08 % der Zugerinnen und Zuger Ja zum Bebauungsplan und damit auch zur Aufhebung der 60 Parkplätze. An der damaligen Ausgangslage hat sich zwischenzeitlich nichts geändert. Im Gegenteil: Mit dem Auftrag der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung wird es immer wichtiger, die Frei- und Aussenräume aufzuwerten und die Lebens- und Aufenthaltsqualität zu steigern. Die Volksinitiative hat die gleiche Stossrichtung und den gleichen Inhalt wie das seinerzeit gegen den Bebauungsplan erhobene Referendum vor neun Jahren. Sie geht sogar noch weiter, indem sie nicht nur an den 25 Parkplätzen auf dem untern Postplatz festhalten will, sondern 42 erhalten lassen will.

Der Stadtrat empfiehlt deshalb die Ablehnung der Initiative.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht und Antrag zur Volksinitiative betreffend Abänderung des Bebauungsplanes Post. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. **Ausgangslage**
2. **Rechtsgrundlagen für das Initiativrecht auf Gemeindeebene**
 - 2.1 **Kantonales Recht**
 - 2.2 **Gemeindliches Recht**
3. **Prüfung durch den Grossen Gemeinderat und Prüfungsumfang**
4. **Gültigkeitserfordernisse**
 - 4.1 **Formelle Rechtmässigkeit**
 - 4.1.1 Zustandekommen
 - 4.1.2 Einheit der Initiativart
 - 4.1.3 Einheit der Form
 - 4.1.4 Einheit der Materie
 - 4.2 **Materielle Rechtmässigkeit**
 - 4.2.1 Zulässigkeit des Initiativgegenstandes
 - 4.2.2 Durchführbarkeit
 - 4.2.3 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht
5. **Verfahren im Grossen Gemeinderat**
6. **"Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" - Stellungnahme zum Inhalt und Abstimmungsempfehlung**
 - 6.1 **Vorbemerkungen**
 - 6.2 **Erwägungen**
 - 6.2.1 Raumplanung und Städtebau
 - 6.2.2 Initiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!"
 - 6.3 **Fazit**
7. **Antrag**

1. Ausgangslage

Am 1. Juni 2008 hiessen die Stimmberechtigten der Stadt Zug im Rahmen einer städtischen Urnenabstimmung einen Bebauungsplan, eine Zonenplanänderung, den Kauf von 100 Parkplätzen im Parkhaus Post und einen Baukredit für die Umgebungsgestaltung oberer Postplatz klar gut.

Abb. 1: Resultat der städtischen Urnenabstimmung vom 1. Juni 2008

Stimmbeteiligung	54,4 Prozent	
Ja-Stimmen	5'692	65.08%
Nein-Stimmen	3'054	34.92%
Leer	72	
Ungültig	5	

Dies, nachdem der Grosse Gemeinderat dem Bebauungsplan, der Zonenplanänderung, dem Kauf von 100 Parkplätzen im neuen Parkhaus Post für CHF 9 Mio. sowie dem Baukredit von CHF 1,945 Mio. für die Umgebungsgestaltung des oberen Postplatzes am 20. November 2007 ebenfalls klar zustimmte und der Bevölkerung mit 32 zu 5 Stimmen die Zustimmung empfahl. Der Bebauungsplan ist damit in Rechtskraft erwachsen. Ziff. 7. des Bebauungsplanes bestimmt, dass mindestens 60 öffentliche oberirdische Parkplätze auf dem oberen und unteren Postplatz (zwingend), sowie im Bereich von maximal 300 Metern Abstand aufgehoben werden. Es wird dabei von einer gestaffelten Aufhebung ausgegangen: 35 Parkplätze sind mit der Umgestaltung des oberen Postplatzes aufzuheben, weitere 25 Parkplätze innert Jahresfrist nach Eröffnung des Parkhauses.

Am 21. Februar 2018 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee für Gewerbe und Läden in der Altstadt die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" ein. Die Initiantinnen und Initianten beauftragen den Stadtrat mittels dieser Initiative, den Bebauungsplan Post so abzuändern, dass die oberirdischen Parkplätze im Bereich der Altstadt – ausser auf dem oberen Postplatz – erhalten bleiben. Konkret wird gefordert, dass der Bebauungsplan dahingehend abgeändert wird, dass lediglich die 18 Parkplätze auf dem oberen Postplatz aufgehoben werden. Auf die Aufhebung der übrigen 42 Parkplätze sei entgegen dem gültigen Bebauungsplan zu verzichten. Begründet wird das Initiativbegehren damit, dass die Aufhebung der oberirdischen Parkplätze den Lebensnerv der Läden, Restaurants und Gewerbebetriebe in der Altstadt treffen würde und das Parkhaus keinen Ersatz für oberirdische, kundenfreundliche Parkplätze bieten würde.

Der Text der Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt" lautet:

"Die Stadt Zug wird beauftragt, den Bebauungsplan Post abzuändern, damit die gemäss Bebauungsplan aufzuhebenden, oberirdischen Parkplätze im Bereiche der Altstadt – ausser auf dem oberen Postplatz – erhalten bleiben."

2. Rechtsgrundlagen für das Initiativrecht auf Gemeindeebene

2.1 Kantonales Recht

Nach § 113 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesezt, GG; BGS 171.1) kann eine in der Gemeindeordnung festgesetzte Anzahl Stimmberechtigter über einen in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallenden Gegenstand, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt, eine Initiative einreichen (vgl. Abs. 1).

Die Initiative kann in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden (Abs. 2). Die Behandlung der Initiative im Grossen Gemeinderat richtet sich nach § 114 GG. Danach kann der Grosse Gemeinderat die Initiative zum Beschluss erheben (vgl. § 114 Abs. 1 Satz 1 GG). Stimmt er der Initiative nicht zu, muss sie den Stimmberechtigten zum Entscheid vorgelegt werden (Satz 2). Fällt die Entscheidung in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten gemäss § 109 GG (obligatorisches Referendum), kann der Grosse Gemeinderat Zustimmung oder Ablehnung beantragen (vgl. § 114 Abs. 2 GG). Schliesslich kann der Grosse Gemeinderat gemäss § 114 Abs. 3 GG - für den Fall, dass er die Initiative ablehnt - einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative der Urnenabstimmung unterstellen (vgl. Satz 1). Die Abstimmung ist innert sechs Monaten seit Einreichung der Initiative bei der Gemeindekanzlei durchzuführen (vgl. Satz 2). Im Übrigen regelt die Gemeindeordnung das Verfahren für das Referendum und die Initiative (vgl. § 116 GG).

2.2 Gemeindliches Recht

Nach § 10 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Zug vom 1. Februar 2005 (GemO) können 800 Stimmberechtigte ein Volksinitiativbegehren im Sinne von § 113 des Gemeindegesetzes einreichen. Die Frist zur Einreichung bei der Stadtkanzlei beträgt sechs Monate nach Eröffnung der Unterschriftensammlung. Der Beginn der Unterschriftensammlung ist der Stadtkanzlei unter gleichzeitiger Hinterlegung des Initiativtextes mitzuteilen (vgl. Abs. 2). Nach § 10 Abs. 3 GemO hat der Initiativbogen folgende Angaben zu enthalten: Die Überschrift „Stadt Zug“ (Bst. a), den Wortlaut der Initiative (Bst. b), eine vorbehaltlose Rückzugsklausel (Bst. c), das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung (Bst. d), den Hinweis, dass sich nach Art. 282 StGB strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht (vgl. Bst. e) sowie gemäss Bst. f die Namen und Adressen von mindestens drei Urheberinnen oder Urhebern der Initiative (Initiativkomitee).

Stimmberechtigte, die ein Initiativbegehren unterzeichnen wollen, haben auf dem Initiativbogen handschriftlich und leserlich Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Wohnadresse anzugeben sowie eigenhändig zu unterzeichnen. Sie dürfen ein Initiativbegehren nur einmal unterzeichnen (vgl. Abs. 4). Was die Behandlung der Initiative angeht, hält § 11 GemO Folgendes fest: Nach Einreichung des Initiativbegehrens überprüft die Stadtkanzlei die Gültigkeit der Unterschriften. Gestützt auf einen Bericht und Antrag des Stadtrates beschliesst der Grosse Gemeinderat sodann über die Gültigkeit der Initiative (vgl. Abs. 1). Fällt die Beschlussfassung über den Gegenstand der Initiative in die Zuständigkeit des Grossen Gemeinderates, kann dieser die Initiative zum Beschluss erheben. Lehnt er die Initiative ab, ist sie der Urnenabstimmung zu unterstellen (vgl. Abs. 2). Fällt die Entscheidung über den Initiativgegenstand in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten, kann der Grosse Gemeinderat Zustimmung oder Ablehnung beantragen (Abs. 3). Lehnt der Grosse Gemeinderat eine Initiative ab, kann er einen Gegenvorschlag ausarbeiten und diesen gleichzeitig mit der Initiative der Urnenabstimmung unterstellen (Abs. 4). Die Urnenabstimmung ist innert sechs Monaten seit Einreichung des Initiativbegehrens, spätestens jedoch zusammen mit dem nächsten nach Ablauf dieser Frist stattfindenden eidgenössischen oder kantonalen Urnengang durchzuführen (Abs. 5).

Schliesslich enthält auch die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug vom 4. November 1997 (Geschäftsordnung GGR, GSO) eine Vorschrift über die Behandlung von Volksinitiativen: Nach § 39 GSO übermittelt der Stadtrat die eingereichten Volksinitiativen beförderlichst mit einem Bericht und Antrag an den Grossen Gemeinderat.

3. Prüfung durch den Grossen Gemeinderat und Prüfungsumfang

Weder das Gemeindegesetz noch die Gemeindeordnung sehen eine amtliche Vorprüfung von Initiativbogen vor. Über die Gültigkeit einer Initiative wird somit erst nach deren Einreichung entschieden. Die Zuständigkeit hierfür liegt gestützt auf § 11 Abs. 1 Satz 2 GemO beim Grossen Gemeinderat. Das Verwaltungsgericht hielt in seiner Entscheid vom 21. Februar 1991 (vgl. GVP 1991/92, S. 8 ff.) ausdrücklich fest, dass der Grosse Gemeinderat nicht nur befugt sei Volksinitiativen auf deren Gültigkeit zu überprüfen, sondern auch dazu verpflichtet. Der Grosse Gemeinderat hat somit - unabhängig davon, ob er einem Initiativbegehren positiv oder negativ gegenübersteht - zunächst eine rechtliche Überprüfung vorzunehmen. Diese Prüfung hat grundsätzlich unter zwei Gesichtspunkten zu erfolgen: Zum einen ist zu prüfen, ob das Initiativbegehren die formellen Erfordernisse erfüllt - zum anderen ist der Grosse Gemeinderat aber auch verpflichtet, eine Rechtmässigkeitsprüfung hinsichtlich des Inhalts der Initiative durchzuführen (vgl. Hans Hagmann/Felix Horber, Die Geschäftsordnung im Parlament, Zürich 1998, Rz. 8 zu § 39).

4. Gültigkeitserfordernisse

4.1 Formelle Rechtmässigkeit

4.1.1 Zustandekommen

Die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!") wurde am 21. Februar 2018 mit insgesamt 1090 gültigen Unterschriften eingereicht (vgl. Gesamtbescheinigung der Einwohnerkontrolle Zug vom 22. Februar 2018). Die Unterschriftensammlung begann am 30. November 2017, nachdem der Stadtkanzlei der Beginn der Unterschriftensammlung unter gleichzeitiger Hinterlegung des Initiativtextes angezeigt worden war. Mit der Einreichung der Initiative am 21. Februar 2018 ist die Sammelfrist von sechs Monaten eingehalten. Die für ein Initiativbegehren in der Stadt Zug notwendige Anzahl von 800 Unterschriften ist damit innert der gemäss § 10 Abs. 2 GemO einzuhaltenden Sammelfrist von sechs Monaten eingereicht worden.

Die Initiativbogen enthalten die gemäss § 10 Abs. 3 GemO notwendigen Angaben, nämlich die Überschrift „Stadt Zug“, den Wortlaut der Initiative, eine vorbehaltlose Rückzugsklausel, das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung, den Hinweis darauf, dass sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht, sowie die Namen und Adressen von mindestens drei Urheberinnen bzw. Urhebern. Die Volksinitiative ist damit formell korrekt zustande gekommen.

4.1.2 Einheit der Initiativart

Nach herrschender Lehre muss das Initiativbegehren als Verfassungs-, Gesetzes- oder andere Initiative (Verwaltungsinitiative) ausgestaltet sein. Die verschiedenen Arten von Initiativen dürfen nicht miteinander vermengt werden (vgl. Yvo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2105, mit Hinweisen). Die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt" hat letztlich die Änderung eines bestehenden Bebauungsplanes zum Gegenstand. Es handelt sich damit um einen typischen Anwendungsfall der Gesetzesinitiative. Das Volksbegehren wahrt somit die Einheit der Initiativart.

4.1.3 Einheit der Form

Mit der vorliegenden Volksinitiative sollen die Organe der Stadt Zug beauftragt werden, einen Bebauungsplan abzuändern. Gegenstand des Volksbegehrens ist somit nicht die Änderung des Bebauungsplans selber, sondern lediglich eine entsprechende Handlungsanweisung an die städtischen Organe.

Diese sollen dafür sorgen, dass die Zielsetzung des Initiativbegehrens, nämlich die Erhaltung der oberirdischen Parkplätze, im Rahmen einer Bebauungsplanrevision umgesetzt wird. Das Initiativbegehren ist folglich in der Form einer einfachen Anregung gehalten. Die Einheit der Form wird damit gewahrt.

4.1.4 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie soll sicherstellen, dass mit einer Initiative nicht verschiedene Anliegen vorgebracht werden, die nichts miteinander zu tun haben. Ziel dieser Einschränkung ist die Wahrung der politischen Rechte. Die politischen Rechte schützen gemäss Art. 34 der Bundesverfassung die freie Willensäusserung und die unverfälschte Stimmabgabe der Stimmberechtigten. Die freie Willensäusserung wird jedoch beeinträchtigt, wenn eine Initiative verschiedene Gegenstände umfasst, die nichts miteinander zu tun haben, und so die Stimmberechtigten vor einem Dilemma stehen, wenn sie ein bestimmtes Teilanliegen der Initiative unterstützen möchten, ein anderes aber ablehnen. Vorliegend geht es um den Erhalt einer gewissen Anzahl von oberirdischen Parkplätzen. Dies bedingt eine Änderung des gültigen Bebauungsplanes. Weitere Forderungen enthält die Volksinitiative nicht. Das Volksbegehren erfüllt damit das Erfordernis der Einheit der Materie.

4.2 Materielle Rechtmässigkeit

4.2.1 Zulässigkeit des Initiativgegenstandes

Inhalt einer Initiative kann nach § 113 Abs. 1 GG jeder in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallende Gegenstand sein, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterliegt. Das vorliegende Volksbegehren hat zweifelsohne eine gemeindliche Aufgabe im Sinne von § 113 Abs. 1 GG zum Gegenstand. So wurde der Bebauungsplan, welcher durch die Volksinitiative angepasst werden soll, durch den Grossen Gemeinderat erlassen und vom Volkssouverän im Jahre 2008 verabschiedet. Er ist in Rechtskraft erwachsen. Bei einer Änderung eines Bebauungsplanes sind die Zuständigkeiten gleich wie beim Erlass. Es ist damit ohne Weiteres von einer Zulässigkeit des Initiativgegenstandes auszugehen.

4.2.2 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist grundsätzlich nur dann gültig, wenn ihre Begehren auch erfüllt werden können. Vorliegend müsste ein bestehender Bebauungsplan angepasst werden. Dies ist grundsätzlich möglich.

4.2.3 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

In inhaltlicher Hinsicht wird für die Gültigkeit einer Volksinitiative vorausgesetzt, dass das initiierte Begehren mit dem übergeordneten Recht im Einklang steht. Hinsichtlich der vorliegenden Initiative ergeben sich keinerlei Hinweise, wonach das Initiativbegehren a priori gegen übergeordnetes Recht verstossen würde.

5. Verfahren im Grossen Gemeinderat der Stadt Zug

Bis anhin wurde die Frage, ob Berichte und Anträge des Stadtrates in Zusammenhang mit Volksinitiativen durch eine oder mehrere Kommissionen des Grossen Gemeinderates vorzubereiten seien, uneinheitlich gehandhabt. In gewissen Fällen haben die Geschäftsprüfungskommission oder die Bau- und Planungskommission Geschäfte vorberaten, in anderen Fällen wurde die Aufgabe an das Büro des Grossen Gemeinderates delegiert bzw. auf eine Vorberatung verzichtet. Im vorliegenden Fall ist nach Ansicht des Stadtrates auf eine Vorberatung zu verzichten und für die Zukunft eine einheitliche Praxis (im Normalfalls keine Behandlung in Kommissionen) zu etablieren. Begründet werden kann dies damit, dass § 114 Abs. 3 GG verlangt, dass die Volksabstimmung innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative durchgeführt werden muss. Dabei handelt es sich um übergeordnetes Recht, welches einzuhalten ist.

Bei einer Vorbehandlung in einer Kommission ist die Einhaltung dieser Frist regelmässig nicht möglich. Der Stadtrat ist deshalb der Ansicht, dass im Normalfall auf eine Vorberatung verzichtet werden soll, so dass der Urnengang innert der geforderten sechs Monate oder zumindest bis zum nächstfolgenden Abstimmungstermin gemäss städtischer Gemeindeordnung erfolgen kann. Soll ein Gegenvorschlag gemäss § 11 Abs. 4 GemO ausgearbeitet werden, beauftragt der Grosse Gemeinderat den Stadtrat mittels eines Ordnungsantrages (Rückweisung gemäss § 50 GSO GGR) mit der Ausarbeitung. In diesen Fällen kann die sechsmonatige Frist folglich nicht eingehalten werden. Vorliegend ist die Behandlung im Grossen Gemeinderat für den 20. März 2018 vorgesehen, womit die Urnenabstimmung am 10. Juni 2018 und damit innert Frist durchgeführt werden kann.

6. "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt" - Stellungnahme zum Inhalt und Abstimmungsempfehlung

6.1 Vorbemerkungen

Das in den Jahren 2005 und 2006 in einem breiten Mitwirkungsverfahren (Zukunfts- und Ergebniskonferenz mit 150 Personen sowie öffentliche Auflage) mit der Bevölkerung, mit Vertretern der kantonalen und städtischen Verwaltung sowie mit externen Fachleuten erarbeitete Entwicklungskonzept "Strategie der räumlichen Entwicklung" wurde vom Stadtrat am 9. Mai 2006 beschlossen und bildete die Grundlage für die Revision der Ortsplanung 2009. Es widmet diverse Kapitel der Thematik der Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Freiräume und des Stadtzentrums sowie der Aufhebung der oberirdischen Parkplätze im Stadtzentrum. Die Aufhebung von oberirdischen Parkplätzen dient dazu, die hohe städtebauliche Attraktivität des Stadtkerns zu unterstützen und zu stärken. Im Jahr 2007 hat der Grosse Gemeinderat über die Änderung des Verkehrsregimes auf dem oberen Postplatz beraten (GGR-Vorlage Nr. 1922) und die heutige Verkehrsführung, gestützt auf zwei Verkehrsgutachten, die Beurteilung von externen Experten sowie Fachleuten der Baudirektion und der Stadtverwaltung, zur Kenntnis genommen.

Bei der Festsetzung des Bebauungsplans Post hatte der Grosse Gemeinderat intensiv über die Gestaltung des Zentrums von Zug und die Rolle von Parkplätzen (ober- und unterirdisch) für das Kleingewerbe diskutiert. Es wurde mit Ausnahme der SVP, die damals das Referendum ergriff, von einem historischen Kompromiss gesprochen. Das jahrzehntelange Anliegen, den historischen Postplatz der Bevölkerung wieder als freie Aufenthaltsfläche zurückzugeben und die verloren gegangene Tradition und Qualität sowie den ehemaligen Charme wiederherzustellen, wurde mit der Erstellung von 100 öffentlichen Parkplätzen in einem neuen Parkhaus realistisch. Die FDP-Fraktion sprach von einem "Ei des Kolumbus": Oberirdische Parkplätze seien kein Qualitätszeichen, weder bei einer privaten noch bei einer öffentlichen Bebauung. Was für private Bauvorhaben gelte, gelte städtebaulich erst recht beim Postplatz. Für das Gewerbe entstünden zudem am Rande der Altstadt 40 zusätzliche Parkplätze.

Der Stadtrat hatte in der Abstimmungsbroschüre darauf hingewiesen, dass mit dem Bebauungsplan Post die Nahtstelle von Altstadt und Neustadt attraktiver werde. Die Abwägungen der diversen Interessen zeigten gemäss Stadtrat auf, dass es sinnvoll sei, die heutigen oberirdischen Parkplätze in ein modernes Parkhaus zu verlagern. Das Gewerbe der Altstadt profitiere dadurch gleich zweifach: einerseits würden mindestens 40 zusätzliche öffentliche Parkplätze geschaffen und andererseits würden die neuen Parkplätze Langzeitparkplätze sein. Mit dem Bebauungsplan Post bestünde die einmalige Chance, den Postplatz wieder als Platz und als Tor zur Altstadt zu gestalten. Der Postplatz werde so wieder zu einem Begegnungsort, zu einem Ort der Lebensqualität. Die Stadt Zug folge damit, wenn auch verspätet, den Aufwertungsmassnahmen anderer Schweizer Städte.

Der Verkehrsrichtplan der Stadt Zug, im Jahr 2007 ebenfalls einer breiten Mitwirkung mit der Bevölkerung (Veranstaltungen in den Quartieren, zwei öffentliche Auflagen im Rahmen der Entwurfsphase im Jahr 2007 und im Rahmen der Beratungen im GGR im Jahr 2008), mit Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen und städtischen Verwaltung sowie externen Fachleuten unterzogen, vom Stadtrat beschlossen am 20. Oktober 2009 und von der Baudirektion genehmigt am 22. Juni 2010, nimmt die Vorgaben des Entwicklungskonzepts sowie der konkreten Umsetzung Bebauungsplan Post auf und hält unter Punkt V11 Parkieranlagen (öffentliche) fest: *"Im Rahmen von Aufwertungsmassnahmen im Stadtzentrum werden oberirdische Parkplätze aufgehoben und wenn möglich Ersatzparkplätze in Tiefgaragen angeboten. Jeder aufgehobene Parkplatz ist mindestens 1:1 zu kompensieren."*

6.2 Erwägungen

6.2.1 Raumplanung und Städtebau

Neun Jahre nach der Volksabstimmung über den Bebauungsplan Post hat sich an der andauernden Aufgabe, die Frei- und Aussenräume aufzuwerten und die Lebens- und Aufenthaltsqualität zu steigern, nichts geändert. Im Gegenteil: Der Druck, diese Massnahmen umzusetzen, nimmt deutlich zu. Dies ist dem allgemeinen Wachstum der Stadt und der Region Zug an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen geschuldet (Stadt Zug 2008: Einwohner 25'650 / Beschäftigte 31'700 / 2017: 30'100 Einwohner / 40'800 Beschäftigte / 2040: rund 40'000 Einwohner / Beschäftigte rund 50'000 (Angaben kantonaler Richtplan). Zusätzlich zum Wachstum kommt der Wandel in der schweizerischen Raumplanung. Die zukünftige Entwicklung erfolgt nach innen. Die Ausdehnung des Siedlungsgebiets ist nicht mehr erwünscht und rechtlich nur noch sehr eingeschränkt zulässig.

Die im Rahmen der Ortsplanung 2009 mehrfach öffentlich diskutierten und beschlossenen Grundlagen und Strategien geben den Weg für die Entwicklung des Stadtzentrums unmissverständlich vor. Die Entwicklung der vergangenen und der kommenden Jahre akzentuiert diese Aufgabe in der Stadt Zug.

Der Druck auf die bestehenden Freiräume hat deutlich zugenommen. Die Stadt Zug wird in den kommenden Jahren daher in verschiedenster Weise darauf reagieren: Umnutzung Brüggli, Erweiterung Strandbad, Renaturierung der neuen Lorze, Schaffung neuer innerstädtischer Plätze und Freiräume, Aufwertung bestehender Plätze, Gassen und Freiräume im gewachsenen Zentrum.

In einem eingeladenen, öffentlichen Mitwirkungsprozess wurde im Jahr 2012 die Charta und das Freiraum-Nutzungsleitbild für den öffentlichen Raum der Stadt Zug erarbeitet. Hierin bestätigten die am Mitwirkungsprozess beteiligten Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung ein weiteres Mal das Anliegen, die Aufenthaltsqualität auf städtischen Plätzen zu verbessern, verkehrsfreie Plätze und fussgängerfreundliche Zonen zu schaffen und in den Kernzonen die Anordnung der Parkplätze unterirdisch vorzusehen.

Das Baudepartement hat für die Jahre 2017 und 2018 als eines der Departementsziele definiert, dass die Planung "Zentrum plus" (Aufwertung des Stadtzentrums, Schaffung von verkehrsfreien und verkehrsarmen Zonen) voranzutreiben ist. Damit bestätigt der Stadtrat die Stossrichtung der genannten Konzepte und Rechtsgrundlagen.

Den historischen Kompromiss um den Postplatz zu verwerfen, widerspricht der Strategie der Aufwertung unseres Lebensraums, welche mit dem Ziel von Wachstum und Verdichtung zwingend einhergehen muss. Es kann nicht das eine getan und das andere gelassen werden. Dies führt unweigerlich zu einem Ungleichgewicht im Städtebau und in der Folge zu einem Verlust an Attraktivität und Lebensqualität.

Es war immer eine Stärke des Standorts Zug, die diversen Strömungen in einer Stadtentwicklung im Gleichgewicht zu halten und dadurch die Attraktivität von Zug zu wahren.

6.2.2 Initiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!"

Die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" hat die gleiche Stossrichtung und den gleichen Inhalt wie das Referendum gegen den Bebauungsplatz Postplatz vor neun Jahren. Sie geht sogar noch einen Schritt weiter, indem sie nicht nur die 25 Parkplätze auf dem unteren Postplatz, sondern insgesamt 42 bestehen lassen will. Im Grunde genommen handelt es sich um eine Wiederholung einer Volksabstimmung, welche bereits mit einem eindeutigen Ergebnis entschieden wurde.

Die vorliegende Initiative trägt das Wachstum an Einwohnerinnen bzw. Einwohnern und Arbeitsplätzen mit, indem sie die Verdichtung mit grossmassstäblichen Bauvolumen im Umfeld des historischen Postgebäudes zulässt. Sie verwirft jedoch die damit einhergehende und zwingend erforderliche Aufwertung des Lebensraums. Die Bauvolumen im Umfeld der Post und das neue öffentliche Parkhaus haben nur unter der Vorgabe erstellt werden dürfen, dass mindestens 60 oberirdische Parkplätze aufgehoben werden. In Kenntnis dieses Zusammenhangs und der zusätzlichen 40 Parkplätze hat die Bevölkerung dem Projekt im Jahr 2008 zugestimmt und eine private Bauherrschaft ein teures Parkhaus mit 100 öffentlich zugänglichen Parkplätzen erstellt.

6.3 Fazit

Die Bevölkerung der Stadt Zug hat in den Jahren 2005 bis 2012 in mehreren Mitwirkungsverfahren und Volksabstimmungen auf konzeptioneller wie projektspezifischer Ebene die Richtung für die Stadtentwicklung von Zug klar vorgegeben. Diese Vorgaben haben mit dem stetigen Wachstum der Stadt sowie den neuen raumplanerischen Vorgaben von Bund und Kanton an Bedeutung gewonnen.

Von ihnen abzuweichen, würde einen Rückschritt bedeuten, die bisherigen Qualitäten der Stadtentwicklung in Frage stellen und die angestrebte hohe Aufenthalts- und Lebensqualität, welche wiederum auch dem Gewerbe zu Gute kommt, in Frage stellen.

Die strategischen Vorgaben (Entwicklungskonzept, kommunale Richtpläne) sind für den Stadtrat bindend. Ohne neue strategische Grundlagen, welche zuerst von Parlament und Bevölkerung beschlossen bzw. gutgeheissen werden müssen, ist der Stadtrat verpflichtet, die rechtsgültigen behördenverbindlichen Vorgaben umzusetzen.

Die Initiative verlangt von den städtischen Organen, den Bebauungsplan Post abzuändern. Dies ist ein langwieriger politischer Prozess. Es ist ein neuer Bebauungsplan zu erarbeiten, dieser ist von der kantonalen Baudirektion vorzuprüfen und vom Grossen Gemeinderat in zwei Lesungen zu behandeln. Es ist mit entsprechenden Einwendungen, einem Referendum (einer dritten Volksabstimmung über dasselbe Thema) sowie einem Beschwerdeverfahren zu rechnen. Dieser Prozess dürfte vier bis fünf Jahre in Anspruch nehmen.

Die Bevölkerung hat damals einem historischen Kompromiss zugestimmt. Ein Kompromiss besteht bekanntlich aus einem Nehmen und Geben. Mit der Erstellung des Parkhauses mit den 40 zusätzlichen öffentlichen Parkplätzen wurde ein Teil des Kompromisses umgesetzt. Nun gilt es, den anderen Teil ebenfalls zu erfüllen. Lässt man einen Teil weg, ist der Kompromiss dahin, das Ei des Kolumbus zerschlagen.

Aus all diesen Gründen empfiehlt der Stadtrat die Initiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" der Bevölkerung zur Ablehnung.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" für gültig zu erklären und der Urnenabstimmung zu unterstellen,
- dem Stimmvolk die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen.

Zug, 27. Februar 2018

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen:

1. Beschlussentwurf
2. Initiativbogen (blanko)
3. Gesamtbescheinigung der Einwohnerkontrolle Zug vom 22. Februar 2018

Die Vorlage wurde vom Präsidential- und Baudepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilen Ihnen gerne Stadtpräsident Dolfi Müller, Tel. 041 728 21 02 und Stadtratsvizepräsident André Wicki, Tel. 041 728 21 51.

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!"; Prüfung der Gültigkeit und Abstimmungsempfehlung

Der Grosse Gemeinderat von Zug beschliesst in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2474 vom 27. Februar 2018:

1. Die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" wird für gültig erklärt und dem Volk zur Urnenabstimmung unterbreitet.
2. Die Volksinitiative "Ja zu Gewerbe und Läden in der Altstadt!" wird den Stimmberechtigten zur Ablehnung empfohlen.
3. Dieser Beschluss wird im Amtsblatt des Kantons Zug veröffentlicht und in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
4. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
5. Gegen diesen Beschluss kann
 - a) gemäss § 17 Abs. 1 des Gemeindegesetzes in Verbindung mit §§ 39 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes 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 § 17^{bis} 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, Datum

Hugo Halter
Präsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Datum der Urnenabstimmung: 10. Juni 2018