

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Ortsplanung Stadt Zug: Revision Nutzungsplanung inklusive Gewässerraumfestlegung 1. Lesung

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2914 vom 14. Januar 2025

Das Wichtigste im Überblick

Die gültige Ortsplanung (Richt- und Nutzungsplanung) der Stadt Zug stammt aus dem Jahr 2010. In der Zwischenzeit sind das Bundesgesetz über die Raumplanung (2014), die Gewässerschutzgesetzgebung (2011), das neue Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug (2018) sowie die dazugehörige Verordnung (2018) und der kantonale Richtplan (2024) revidiert worden bzw. in Kraft getreten. Aufgrund dieser geänderten übergeordneten Rahmenbedingungen und des vorgegebenen Zeitrasters für die Überprüfung (rund alle 15 Jahre) wird die Ortsplanung der Stadt Zug einer Gesamtrevision unterzogen. Die räumliche Gesamtstrategie Zug 2040 sowie der ebenfalls unter Einbezug der Bevölkerung erarbeitete Kommunale Richtplan liegen vor. Der Stadtrat beschloss den behördenverbindlichen Kommunalen Richtplan am 14. Januar 2025, die Genehmigung durch den Regierungsrat erfolgt im 2. Quartal 2025. Der Zonenplan und die Bauordnung sind die wesentlichen Instrumente einer Nutzungsplanung. Sie sind grundeigentümerverbindlich, werden vom Grossen Gemeinderat der Stadt Zug beschlossen und vom Regierungsrat genehmigt. Der Raumplanungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) erläutert die Inhalte von Bauordnung und Zonenplan detailliert und nimmt dabei auch die erforderlichen Interessenabwägungen vor. Die dieser Vorlage beigelegten weiteren Berichte zeigen die dazu erarbeiteten, quantitativen und qualitativen Grundlagen auf.

Die Stadt Zug liegt zu wesentlichen Teilen im Verdichtungsgebiet gemäss kantonalem Richtplan. Innerhalb dieses Gebiets weist die Stadt grosse Entwicklungsmöglichkeiten auf, verfügt daneben aber auch über qualitätsvolle bestehende Ortsbilder und hohe landschaftliche bzw. freiräumliche Qualitäten. Nachhaltigkeit und Verdichtung, ein lebendiges Zentrum für alle sowie vielfältige und vernetzte Grünräume sind strategische Leitsätze der Stadt Zug. Die vorliegende Nutzungsplanung wird diesen gerecht, indem unter anderem die Erweiterung des Siedlungsgebiets zurückhaltend ausfällt, durch qualitatives städtebauliches Wachstum, Bewusstsein für das Stadtklima und dem Gewässerschutz, u.a. durch die Festlegung der Gewässerräume im Zonenplan. Die Anpassung der Bauordnung lehnt sich an die kantonale Musterbauordnung an und setzt weitere wesentliche Entwicklungsziele der Stadt Zug um, insbesondere auch die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für die Stadtzuger Bevölkerung. Der Zonenplan definiert zudem Bauzonen mit speziellen Vorschriften für preisgünstigen Wohnungsbau, im Sinne der bisher überlagernden Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau.

Bis zur Vorprüfung wurden die Nutzungsplanung und die Gewässerraumfestlegung als zwei separate Verfahren geführt. Nach Rücksprache mit dem Kanton, werden vorliegend bzw. für den weiteren Verfahrensverlauf die verbindlichen Inhalte der Gewässerraumfestlegung in die Instrumente der Nutzungsplanung integriert.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht und Antrag zur Ortsplanung Stadt Zug, Revision der Nutzungsplanung. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

- I Ausgangslage**
- II Kommunale Grundlagen**
- III Unterlagen**
- IV Hauptthemen der Revision der Nutzungsplanung**
- V Bauzonenbilanzierung auf Grundlage Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung**
- VI Kantonale Vorprüfungen**
- VII Fazit und weiteres Vorgehen**
- VIII Antrag**

I Ausgangslage

Die gültige Ortsplanung (Richt- und Nutzungsplanung) der Stadt Zug stammt aus dem Jahr 2010. In der Zwischenzeit sind neue gesetzliche Grundlagen in Kraft getreten sowie für die Stadt Zug relevante Planungsinstrumente überarbeitet worden. Aus übergeordneter Sicht sind dies insbesondere das revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) aus dem Jahr 2014, welches eine konsequente Innenentwicklung fordert, unter Berücksichtigung der Aufenthaltsqualität (Art. 5 RPG). Dass dies mitunter auch eine sorgfältige Interessenabwägung mit den Inhalten des Bundesinventars der Schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) erfordert, zeigt die Bundesgerichtspraxis der letzten Jahre. Im Weiteren gelten auf Bundesebene seit 2011 die neuen gesetzlichen Vorschriften zum Gewässerschutz. Aufgrund dieser Vorschriften ist schweizweit an allen Bächen, Flüssen und Seen ein sogenannter Gewässerraum festzulegen. Damit wird der Schutz der Uferbereiche der Gewässer vor Überbauung und intensiver Nutzung langfristig sichergestellt und dafür gesorgt, dass die Schweizer Gewässer wieder naturnaher werden.

Auf kantonaler Stufe wurden in der Folge das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug (PBG) (2018) sowie die dazugehörige Verordnung (V PBG) und der kantonale Richtplan (2024) überarbeitet. Diese Instrumente fordern sodann die Anpassung der kommunalen Bestimmungen an die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Daher und aufgrund des vorgegebenen Zeitrasters für die Überprüfung der Instrumente der Ortsplanung (rund alle 15 Jahre) sind alle Zuger Gemeinden durch den Kanton Zug aufgefordert, die kommunale Richt- und Nutzungsplanung einer Gesamtrevision zu unterziehen.

Der kantonale Richtplan definiert für die Stadt Zug verschiedene Verdichtungsgebiete. Gestützt darauf erarbeitete die Stadt Zug ein Hochhausreglement, welches nach Annahme an der Volksabstimmung vom 26. November 2017 (56.43 % Ja-Stimmen) per 7. Mai 2018 in Kraft gesetzt wurde. Durch Zonenplan, Hochhausreglement und Bebauungspläne ist das Potenzial für die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum für plus 10'000 Personen bis 2040 bereits heute gegeben. Entsprechend ist die notwendige zusätzliche öffentliche Infrastruktur bereitzustellen (u.a. Schul- und Sportanlagen).

Die (neue) Bauordnung (vorliegend abgekürzt mit nBO) und der Zonenplan sind die wesentlichen Instrumente einer Nutzungsplanung, wobei die Gewässerraumfestlegung ebenfalls Teil der Nutzungsplanung ist. Sie sind grundeigentümerverbindlich, werden vom Grossen Gemeinderat beschlossen und vom Regierungsrat genehmigt. Der Raumplanungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) erläutert die Inhalte von Bauordnung und Zonenplan detailliert und nimmt dabei auch die erforderlichen Interessenabwägungen vor.

II Kommunale Grundlagen

Eine gute, konsequente Innenentwicklung in den Städten erfordert qualitativen Städtebau unter Berücksichtigung des Stadtklimas, aber auch den Schutz des Nichtsiedlungsgebiets und der Gewässerräume. Folgende Instrumente liegen in der Stadt Zug bereits vor. Der Nutzungsplanung liegen eine Reihe von Instrumenten zugrunde, die in den letzten Jahren mit dem Ziel einer nachhaltigen und zielgerichteten Stadtentwicklung realisiert wurden. Dazu zählen insbesondere:

Reglement über die Planung und Erstellung von Hochhäusern

Mit der Volksabstimmung zum Hochhausreglement am 26. November 2017 (56.43 % Ja-Stimmen) durch die Stadtzuger Stimmbevölkerung verfügt die Stadt Zug über ein Instrument, das zusammen mit einem jeweiligen Bebauungsplan gebietsweise eine hohe Innenverdichtung an geeigneten Lagen zulässt, unter Einforderung einer hohen baulichen Qualität. Beim Erlass des Hochhausreglements wurde das Gemeindegebiet als Ganzes betrachtet. Das Reglement definiert drei Perimeter für Hochhäuser von bis zu 60 Metern Höhe. Punktuell sind im Bereich der Baarerstrasse bei besonders guten städtebaulichen Lösungen Hochhäuser bis 80 Meter Höhe zulässig.

Räumliche Entwicklungsstrategie 2040

Als Grundlage für die Ortsplanungsrevision hat die Stadt Zug unter Mitwirkung der Bevölkerung die «Räumliche Gesamtstrategie Zug 2040» erarbeitet. Die räumliche Gesamtstrategie, welche im April 2022 vom Stadtrat verabschiedet wurde, befasst sich mit den Themen Siedlung, Landschaft und Mobilität. Sie zeigt die wichtigsten räumlichen Themenfelder auf, welche es in den kommenden 15 bis 20 Jahren zur Erreichung einer qualitätsvollen Entwicklung zu berücksichtigen gilt. Die räumliche Gesamtstrategie wurde mit weiteren wichtigen Bereichen wie Energie, Klima oder Ökologie abgestimmt. Die strategischen Leitsätze wurden in den kommunalen Richtplan aufgenommen. Daraus abgeleitet wurden auf Stufe Nutzungsplanung die Grundsätze zum Umgang mit dem Zonenplan definiert, siehe Ziffer IV.

Kommunaler Richtplan

Der kommunale Richtplan ist ein behördenverbindliches Instrument, bestehend aus Karten und Text. Der Entwurf zum kommunalen Richtplan wurde der Bevölkerung im Rahmen der öffentlichen Auflage im Herbst 2023 zur Mitwirkung unterbreitet. Nach Auswertung der 3'500 Beiträge und der Kantonalen Vorprüfung wurde der Richtplan überarbeitet und vom Stadtrat am 14. Januar 2025 beschlossen. Die Genehmigung durch die Baudirektion ist im 2. Quartal 2025 zu erwarten. Die Revision der Nutzungsplanung (Bauordnung und Zonenplan) baut auf dem kommunalen Richtplan auf bzw. ist inhaltlich auf diesen abgestimmt, was sich auch in den Rückmeldungen zum kommunalen Richtplan spiegelt.

Zu den weiteren Strategien und Konzepten siehe Kap. 2.3.3 des Raumplanungsberichts.

III **Unterlagen**

Die Revision der Nutzungsplanung umfasst folgende drei Hauptdokumente:

Neue Bauordnung (nBO)

Weil die Bau- und Zonenvorschriften an das Bundesrecht, an die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) sowie an das neue kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) anzupassen sind, wird die geltende Bauordnung der Stadt Zug einer Totalrevision unterzogen. Sie folgt weitgehend dem Aufbau der kantonalen Musterbauordnung und übernimmt deren Inhalte – wo möglich und sinnvoll – oder passt sie an die Verhältnisse der Stadt Zug an.

Der Aufbau gliedert sich in:

- Zonenvorschriften (Bauzonen mit speziellen Vorschriften, Grundmasse der Bauzonen, ergänzende Bauzonenbestimmungen, Nichtbauzonen und übrige Nichtbauzonen mit speziellen Vorschriften, Schutzzonen und Schutzobjekte)
- Bauvorschriften
- Schlussbestimmungen
- Anhang 1 Aussichtsschutz

In Kapitel 4 des Raumplanungsberichts sind alle Paragraphen der neuen Bauordnung (nBO) aufgelistet und kommentiert. Zur besseren Nachvollziehbarkeit wird in der neuen Bauordnung und im Planungsbericht farblich unterschieden zwischen Text aus der bisherigen Bauordnung (schwarz), Musterbauordnung (grün) und neue Bestimmungen (rot).

Zonenplan

Der Zonenplan legt parzellenscharf fest, wie die einzelnen Grundstücke genutzt werden dürfen. Es wird unterschieden zwischen der Grundnutzung der Bauzonen und Nichtbauzonen sowie überlagernden Zonen wie z.B. der Gewässerraum oder Schutzzonen.

Neben dem Gesamtzonenplan mit Grundzonierung und Überlagerungen zeigen neu jeweils ein erklärender Zonenplan nur die Grundzonierungen respektive nur die Überlagerungen. Weitere beigelegte Pläne zeigen die Veränderungen gegenüber dem Zonenplan 2010 auf (Beilagen 3.15a und 3.15b, Beilage 3.16) und dokumentieren separat die diversen technischen Bereinigungen (Beilagen 3.17-3.19 sowie Kap. 38-41 im Planungsbericht).

Raumplanungsbericht nach Art. 47 RPV

Der Raumplanungsbericht (kurz: Planungsbericht) nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung des Bundes (RPV) erläutert und begründet die Inhalte von Bauordnung und Zonenplan detailliert und nimmt dabei auch die erforderlichen Interessenabwägungen vor. Im einleitenden Teil werden die Revision der Ortsplanung, Rahmenbedingungen und die Hauptthemen der Revision beschrieben.

Der Raumplanungsbericht weist diverse Beilagen auf. Die wichtigsten sind:

- Bericht über die kantonale Vorprüfung (Beilage 3.1b)
- ISOS-Berichte (Beilagen 3.3a, 3.3b, 3.4a, 3.4b, 3.5)
- Bedarfsnachweis Bauzone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB) sowie Bedarfsanalyse Sportanlagen und Bewegungsräume (Beilagen 3.6a, 3.6b, 3.6c)
- Änderungspläne (Beilagen 3.15a, 3.15b, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19)
- Technischer Bericht mit Dokumentationsblättern zum Gewässerraum für jedes Gewässer sowie Situationspläne Gewässerräume (Beilage 3.21)

IV Hauptthemen der Revision der Nutzungsplanung

Grundsätze

Für die Überarbeitung des Zonenplans und die Revision der Bauordnung definiert der Stadtrat die fünf folgenden Grundsätze:

- A) Keine pauschalen Aufzonungen
- B) Grossflächige Neueinzonungen nur für preisgünstigen Wohnungsbau
- C) Berücksichtigung ISOS
- D) Anpassung der Zonen des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (OeIB) und Zone des öffentlichen Interesses für Erholung und Freihaltung (OeIF)
- E) Überprüfung Aufhebung der Wohnzone W1

Eine Kommentierung dieser Grundsätze ist im Kapitel 3.2 Planungsbericht zu finden. Nachfolgend werden die Hintergründe und thematischen Schwerpunkte, welche zu diesen Grundsätzen mit den entsprechenden Anpassungen im Zonenplan und in der revidierten Bauordnung führten, erläutert:

Preisgünstiger Wohnraum und Umgang mit Mehrwertabgabe

Gemäss Vorgabe im kantonalen Richtplan unterstützen Kanton und Gemeinden die Schaffung und den Erhalt von Miet- und Eigentumswohnungen als preisgünstigen Wohnraum. Die Förderung von preisgünstigem Wohnraum ist nach § 18 Abs. 4 PBG mit der Festlegung von Mindestanteilen bei Neueinzonungen, Umzonungen, Aufzonungen von einer Fläche von mehr als 5'000 m² und bei ordentlichen Bebauungsplänen jeweils maximal im Umfang der Mehrausnützung zulässig.

Im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung der Stadt Zug sind grossflächige Neueinzonungen nur zugunsten von preisgünstigem Wohnungsbau zulässig (vgl. Grundsatz B). Dabei wird das bewährte Stadtzuger System betreffend die Zonen für preisgünstigen Wohnungsbau fortgeführt: Neben den bestehenden Bauzonen mit speziellen Vorschriften (BsV) Im Rank, Unterfeld, Lüssi/Göbli und Mülimatt kommt neu die Bauzone Freudenberg dazu (Bestimmungen in § 6 nBO).

Die Stadt Zug verzichtet bei Um- und Aufzonungen sowie bei Bebauungsplänen mit Verdichtung auf die Einführung einer geldmässigen überobligatorischen Mehrwertabgabe. Vielmehr soll die Pflicht für die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum eingeführt werden. Diese Pflicht wurde am 18. Juni 2023 mit Annahme die Initiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» so weit geschärft, dass in Verdichtungsgebieten 40 % des neu erstellten Wohnraums als preisgünstig zu erstellen ist. Zusätzlich sieht die neue Bauordnung vor, dass in Wohn- und Mischzonen ausserhalb von Verdichtungsgebieten bei Erlass von ordentlichen Bebauungsplänen auf mindestens 20 % der zusätzlich anrechenbaren Geschossfläche preisgünstiger Wohnraum zu schaffen ist (§ 28 nBO). Für das Areal Altes Gaswerk wurde eine Zone mit speziellen Bauvorschriften (BsV) definiert, welche ebenfalls die Ziele der Initiative umsetzt und nebenbei dazumal festzulegende, angemessene öffentliche Nutzungen zulässt (§ 23 nBO). Die neue BsV Oberwil Ost dient ebenfalls der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum, nebst weiteren Nutzungen (§ 24 nBO)

Aufgrund der allgemeinen Situation auf dem Wohnungsmarkt im Kanton Zug und insbesondere in der Stadt Zug und auch aufgrund des dem Stadtrat mit der Initiative «2000 Wohnungen für den Zuger Mittelstand» erteilten Auftrags, erachtet der Stadtrat den Bau von zweckgesicherten, preisgünstigen Mietwohnungen als Nutzungsart, welche im öffentlichen Interesse steht. Das Zurverfügungstellen solchen Wohnraums ist mit dem Bau von Alterswohnungen in Bezug auf das öffentliche Interesse gleichzusetzen und soll, sofern sie mit der Erfüllung der Zweckbestimmung verträglich ist, in den OeIB Zonen im Umfang von 30 % ermöglicht werden (§ 5 nBO).

Die von der Initiative betroffenen Bebauungspläne, welche sich in Erarbeitung beziehungsweise im Rechtsetzungsprozess befinden, lehnen sich an § 28 nBO an und werden unabhängig von der Ortsplanungsrevision weitergeführt, sofern dies im Interesse der Grundeigentümerschaften ist.

Ortsbildschutz/Siedlungsqualität

Wichtigste Planungshilfe für die Bezeichnung von Ortsbildschutzgebieten und die Festsetzung von Schutzbestimmungen bildet das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Die Stadt Zug besitzt zwei schützenswerte Ortsbilder von nationalem Interesse: die Stadt Zug und die ehemalige Hotelanlagen Schönfels/Felsenegg. Die Bundesgerichtspraxis der vergangenen Jahre zeigt auf, dass für ISOS-Ortsbilder auf Stufe Nutzungsplanung eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen ist. Im Rahmen der aktuellen Ortsplanungsrevision wurde das ISOS für die Stadt Zug daher sorgfältig auf seine Aktualität hin überprüft, die Zielkonflikte mit der inneren Siedlungsentwicklung identifiziert und eine diesbezügliche Interessensabwägung vorgenommen (vgl. Grundsatz C). Die Konkretisierung in der Nutzungsplanung erfolgt grösstenteils in Form von überlagernden Schutzzonen: Während die Altstadt weiterhin einer Ortsbildschutzzone zugewiesen wird (§ 40 nBO), wurde für die übrigen schützenswerten Gebiete ausserhalb eine Strukturerhaltungszone definiert (§ 41 nBO). Bei ISOS-Ortsbildern mit den Schutzziele A/a ist das Amt für Denkmalpflege und Archäologie des Kantons Zug (ADA) beratend beizuziehen. Diese Bereiche werden im Zonenplan neu als überlagernde Zonen grundeigentümergebunden festgehalten. Für vier Gebiete bzw. Areale, welche sich aufgrund ihrer Grösse und Struktur nicht für eine überlagernde Schutzzone eignen, wurden im Sinne der Weiterführung der «Perlen» aus der Ortsplanung 2010 Zonen mit speziellen Bauvorschriften (BsV) erlassen, namentlich für Herti II, Chamer Fussweg, Waldhof und Fridbach (§§ 19-22 nBO). Mit den genannten Massnahmen wird der Siedlungsqualität Rechnung getragen, und insbesondere auch für die Grundeigentümer mit Blick auf spätere Verfahren Rechtssicherheit geschaffen. Mit der Einführung der Grünflächenziffer und den entsprechenden Bestimmungen inkl. Vorbereiche zum Strassenraum (§ 25 bzw. § 58 nBO) wird dem Erhalt der freiräumlichen Qualität bei der Weiterentwicklung der weiteren qualitätsvollen ISOS-Ortsbildern in der Stadt Zug Aufmerksamkeit geschenkt.

Damit mit Blick auf die Prämissen der Innenentwicklung und damit verbunden einem haushälterischen Umgang mit dem Boden Rechnung getragen wird, wurden alle bestehenden eingeschossigen Wohnzonen (W1) sorgfältig überprüft (vgl. Grundsatz E und Beilage 3.9). Dabei hat sich gezeigt, dass bei einigen städtebaulich sehr sensiblen Lagen der Beibehalt einer W1 dennoch angemessen ist.

Bedarf an OelB-Zonen aufgrund Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum

Die Bedarfsnachweise für Bauzonen des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen zeigen, dass die bestehenden OelB-Zonen bei dem erwarteten Bevölkerungswachstum nicht ausreichen (siehe nachfolgendes Kapitel V sowie Beilagen 3.6a, b, c). Dabei werden vor allem auch Gebiete für flächenintensive Sportinfrastrukturen benötigt. Um diesen Bedarf zu decken, werden im Rahmen der Revision der Nutzungsplanung zwei neue Gebiete (Allmend Nord und Göbli Ost) der Zone OelB zugewiesen (vgl. Grundsatz D).

Siedlungsökologie

Wie in der Gesamtstrategie Zug 2040 und ebenso im kommunalen Richtplan festgehalten, ist eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung anzustreben. Mit verschiedenen Massnahmen soll die Siedlungsökologie gesteigert und eine klimaangepasste Umgebungsgestaltung gefördert werden.

Eine Folge daraus ist, dass anstelle der bisherigen Zone des öffentlichen Interesses für Erholung und Freihaltung (OeIF) neu zwei Zonen definiert werden, welche eine unterschiedliche Nutzungsintensität zulassen (vgl. Grundsatz D): Eine Zone des öffentlichen Interesses für Freihaltung (OeIF) und eine Zone des öffentlichen Interesses für Erholung (OeIE).

Mit verschiedenen Massnahmen soll die Siedlungsökologie gesteigert und eine klimaangepasste Umgebungsgestaltung gefördert werden. Dazu werden u.a. wie in der Musterbauordnung vorgesehen, eine Grünflächenziffer eingeführt (§ 25 und § 58 nBO) sowie Bestimmungen zur ökologischen Ausgestaltung (§ 59 nBO).

Gewässerraumfestlegung

Bis zur erstmaligen Festlegung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung gelten die restriktiven Übergangsbestimmungen des Bundes. Der Kanton Zug hat im kantonalen Richtplan (L 8.4.1) die Festlegung der Gewässerräume per Regierungsratsbeschluss vom 22. Februar 2022 an die Gemeinden delegiert. Grundsätzlich ist für alle oberirdischen Gewässer der Gewässerraum festzulegen und so zu dimensionieren, dass die natürlichen Funktionen der Gewässer, der Schutz vor Hochwasser und die Gewässernutzung gewährleistet werden. Der Gewässerraum wird im Zonenplan grundeigentümergebunden und parzellenscharf festgelegt. Gleichzeitig werden die Übergangsbestimmungen und die Mindestabstände in der kantonalen Gesetzgebung abgelöst, welche zur Unbebaubarkeit von Grundstücken geführt haben, und somit Rechtssicherheit für die Grundeigentümerschaften erhöht. Bestehende Bauten und Anlagen sind gemäss Bundesverfassung durch Art. 26 und mit § 72 des kantonalen PBG grundsätzlich in ihrem Bestand geschützt, sofern sie rechtmässig erstellt und bestimmungsgemäss nutzbar sind.

Natürliche und naturnahe Gewässer sind landschaftsgestaltend und Lebensräume für Flora und Fauna. Zudem tragen sie zur Grundwasserneubildung bei und entschärfen Hochwassersituationen. Neben dem Zugersee umfasst das Zuger Gemeindegebiet 38 Gewässersysteme mit 237 Fliessgewässer und 9 Amphibienlaichgebiete, welche in 467 Abschnitte unterteilt wurden. Die Interessenabwägung im Einzelfall ergab, dass bei 260 Abschnitten auf eine Festlegung des Gewässerraums verzichtet werden kann und für die verbleibenden Abschnitte ein Gewässerraum auszuscheiden ist. Zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes, der Revitalisierung, des Natur- und Landschaftsschutzes oder der Gewässernutzung ist die Erhöhung des minimalen Gewässerraums erforderlich. Die Interessenabwägung im Einzelfall ergab, dass insgesamt bei 18 Abschnitten der Gewässerraum zu erhöhen ist. Sofern der Hochwasserschutz gewährleistet ist, kann der minimale Gewässerraum innerhalb von dicht überbauten Gebieten reduziert werden. Aufgrund der dichten Bebauung und unter Berücksichtigung des für den Hochwasserschutz benötigten Raumes wurde bei 53 Abschnitten der Gewässerraum reduziert oder angepasst.

Im Zonenplan wird Raum für alle Bäche, Flüsse und Gewässer mit der überlagernden Zone Gewässerraum gesichert, damit diese ihre ökologischen Funktionen zukünftig wahrnehmen können und langfristig ausreichend Platz zur Verfügung steht.

V Bauzonenbilanzierung auf Grundlage Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung

Bevölkerungskapazität

Die Berechnung der Geschossflächenreserven aufgrund der Revision der Bauordnung und des Zonenplans zeigt auf, dass sich die Bevölkerungskapazität mit der Ortsplanungsrevision 2025 gegenüber der heute rechtskräftigen Nutzungsplanung lediglich um 300 Personen auf total 46'269 Personen erhöht und sich somit aufgrund der Ungenauigkeiten von Prognosen in einem vernachlässigbaren Rahmen hält. Die heute bereits hohe innere Reserve wird nicht weiter angehoben.

Beschäftigtenkapazität

2014 lag die Beschäftigtenzahl in der Stadt Zug bei 40'476 Personen. Bis 2021 stieg die Anzahl Beschäftigte auf 44'797 Personen. Im kantonalen Richtplan ist für den Planungshorizont 2040 eine Beschäftigtenzahl von 49'300 Personen prognostiziert. Die Stadt Zug richtet ihre Planung auf diese Vorgabe aus. Neue, zusätzliche Flächen für Dienstleistung und Gewerbe werden an folgenden Orten geschaffen: Äussere Lorzenallmend, Firma Bossard sowie in den übrigen Bebauungsplänen in den Verdichtungsgebieten wie zum Beispiel Technologiecluster, An der Aa II und Hertzentrum.

Neueinzonungen

Wie mit Grundsatz A – keine pauschalen Aufzonungen – festgelegt, ist die Stadt Zug zurückhaltend mit Neueinzonungen. Gemäss Vorgaben der Baudirektion stehen der Stadt Zug im Rahmen der Ortsplanungsrevision für Neueinzonungen maximal 3.06 Hektaren (ha) zur Verfügung. Davon ausgenommen sind die Zonen OeIB. Im Rahmen der Ortsplanungsrevision werden 2.37 ha neu eingezont. Davon sind 1.6 ha im Gebiet Freudenberg für preisgünstigen Wohnungsbau vorgesehen.

Neueinzonungen in die Zone OeIB sind im Umfang von 6.25 ha vorgesehen. Davon sind 5.3 ha für Sportflächen bzw. Sportinfrastruktur bestimmt.

Bodenflächenverbrauch

Die Gesamtfläche der Bauzonen wird durch die Ortsplanungsrevision um 4.28 ha erhöht (Neueinzonungen erfolgen im Umfang von 2.37 ha (Zonen ausser OeIB) und 6.25 ha (Zone OeIB). Auszonungen erfolgen im Umfang von 1.53 ha sowie 3.28 ha aufgrund technischer Bereinigung). Die heutige Siedlungsfläche weist eine grosse innere Reserve auf.

Mit der zukünftigen inneren Verdichtung wird der Bodenflächenverbrauch pro Einwohnerin und Einwohner sowie pro Beschäftigte abnehmen.

VI Kantonale Vorprüfungen

Der Kanton hat die Inhalte der Nutzungsplanung und der Gewässerraumfestlegung auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit hin überprüft und dies in den jeweiligen Vorprüfungsberichten festgehalten. Die Vorbehalte des Kantons sind grundsätzlich umzusetzen, damit eine Genehmigung in Aussicht gestellt werden kann. Andernfalls hat die Stadt Zug dies ausführlich zu begründen. Nachfolgend werden die Eckpunkte und wesentlichen Vorbehalte umschrieben. Bei seinen Entscheiden stützte sich der Stadtrat auch auf die Ergebnisse der ersten Beratung durch die Bau- und Planungskommission (BPK), welche parallel zu den Vorprüfungen stattfand, ab.

Gewässerraumfestlegung

Der Stadtrat hat am 30. Januar 2024 die Teilrevision zur Festlegung der Gewässerräume zuhanden der Vorprüfung bei der Baudirektion des Kantons Zug verabschiedet. Die Baudirektion hat die Vorprüfung am 16. Juli 2024 zugestellt. Einzelne Vorbehalte wurden mit Vertretern der Baudirektion am 24. September 2024 besprochen.

Erkenntnisse daraus sind in die Unterlagen zur Festlegung der Gewässerräume eingeflossen. Aus der Vorprüfung ergeben sich folgende Schwerpunkte für die Überarbeitung der Gewässerraumfestlegung:

- Überprüfung der Beurteilung hinsichtlich «dicht bebautes Gebiet»: Der Kanton äusserte Vorbehalte zu den Abweichungen hinsichtlich des «dicht überbauten Gebietes». In Folge wurden sämtliche Abschnitte anhand der durch das kantonale Amt für Raum und Verkehr zur Verfügung gestellten Übersicht eingehend überprüft und die Abweichungen anhand der Standards aus verschiedenen Bundesgerichtsentscheiden zu dicht überbauten Gebieten erneut beurteilt.
- Begründung der Interessenabwägung für Verzicht, Erhöhung oder Reduktion im Einzelfall: Die Auseinandersetzung mit diesem Vorbehalt löste eine umfassende Interessenabwägung mit rechtsgenügenden Begründungen auf den Dokumentationsblättern für die betroffenen Abschnitte aus.
- Koordination der Gewässerräume bei Grenzgewässern: Der Kanton forderte die koordinierte Gewässerraumfestlegung mit den betroffenen Nachbargemeinden vor allem bei einem allfälligen Verzicht. Mehrheitlich wurde die Gewässerraumfestlegung mit den Nachbargemeinden vor der Vorprüfung koordiniert. Die Koordination für Cham und Baar ist intern durch das Planungsbüro Suter von Känel Wild gesichert. Die Koordination mit Walchwil ist gegenwärtig noch offen und erfolgt bis zur 2. öffentliche Auflage.

In der Beilage 3.21 (Dossier Gewässerraumfestlegung) werden die Vorbehalte der Vorprüfung Gewässerraum aufgeführt und beantwortet.

Nutzungsplanung

Der Stadtrat hat die Revision der Nutzungsplanung mit Bauordnung, Zonenplan und Planungsbericht inkl. Beilagen am 30. April 2024 zuhanden der Vorprüfung bei der Baudirektion des Kantons Zug verabschiedet. Die Baudirektion hat der Stadt Zug einen ersten Entwurf der Vorprüfung im August 2024 zugestellt. Im Anschluss haben diverse Besprechungen mit dem Kanton zur Bereinigung der Vorprüfung stattgefunden. Der definitive Bericht der Baudirektion ist datiert vom 16. Dezember 2024. Aus der Vorprüfung ergaben sich folgende Schwerpunkte für die Überarbeitung der Nutzungsplanung:

- Überprüfung Aufhebung Wohnzone W1: Der Kanton äusserte Vorbehalte gegenüber der bei Eingabe der Unterlagen zur kantonalen Vorprüfung vorgesehenen kompletten Aufhebung der Wohnzone W1. In der Folge wurden alle Gebiete in einer W1 überprüft.
- ISOS-Erhaltungsziele A/a: Der Kanton forderte eine (noch) stärkere Berücksichtigung dieser Ortsbilder in der Bauordnung und im Zonenplan. Zudem sollte die Zuständigkeit der Beurteilung klar sein, inklusive Einbezug der Kantonalen Denkmalpflege.
- Verzicht auf preisgünstigen Wohnraum in den OelB-Zonen (§ 5 nBO): Aus Sicht des Kantons ist preisgünstiges Wohnen kein zulässiger Zweck in einer OelB. Der Stadtrat hält angesichts der äusserst angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt und insbesondere für preisgünstige Wohnungen weiterhin an seiner Haltung fest.
- Festlegung von Grundmassen bei den Zonen mit speziellen Bauvorschriften (BsV): Die Auseinandersetzung mit diesem Vorbehalt löste eine Überprüfung aller BsV aus, schwerpunktmässig betreffend Umsetzung der IVHB sowie Abweichung mit Bebauungsplan.
- Schul-, Sport- und Freizeitanlage Lüssi/Göbli, Berücksichtigung der übergeordneten Gesetzgebung und Abstimmung mit der Gemeinde Baar: Besprechungen mit dem Kanton und Vertretenden der Gemeinde Baar haben ergeben, dass eine Landsicherung von regionaler Bedeutung (Stadt Zug und Gemeinde Baar) für die Sicherstellung öffentlicher Aufgaben weiterhin angestrebt wird, erfordert jedoch weitergehende planerische Abklärungen. Eine entsprechende Einzonung wird von

beiden Gemeinden dannzumal im Rahmen einer separaten Teilrevision der Nutzungsplanung weiterverfolgt.

In der Beilage 3.1b sind die Vorbehalte der Vorprüfung Nutzungsplanung tabellarisch aufgelistet, detailliert hergeleitet und beantwortet.

VII Fazit und weiteres Vorgehen

Auf Stufe Nutzungsplanung legen die beiden Planungsinstrumente Zonenplan (inkl. Gewässerraumfestlegung) und Bauordnung grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf die Bebaubarkeit fest. Mit deren Inhalten wurden die übergeordnete Gesetzgebung angemessen berücksichtigt und die Entwicklungsziele der Stadt Zug – nach Erarbeitung der Räumlichen Entwicklungsstrategie 2040 und des Kommunalen Richtplans – stufengerecht festgeschrieben. Die bis zur Vorprüfung als zwei separate Verfahren geführte Revision der Nutzungsplanung sowie die Gewässerraumfestlegung werden zusammengeführt, bzw. die Gewässerraumfestlegung wird in das Verfahren Nutzungsplanung integriert.

Bauordnung und Zonenplan werden vom Grossen Gemeinderat zum Beschluss erhoben und vom Regierungsrat genehmigt. Sie unterstehen dem fakultativen Referendum. Der Stadtrat empfiehlt dem Grossen Gemeinderat jedoch, Bauordnung und Zonenplan in Anwendung von § 8 der Gemeindeordnung (Behördenreferendum) der Urnenabstimmung zu unterstellen.

VIII Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- den Zonenplan und
- die Bauordnung in 1. Lesung zu verabschieden
- diesen Beschluss nach durchgeführter 2. Lesung in Anwendung von § 8 der Gemeindeordnung (Behördenreferendum) der Urnenabstimmung zu unterstellen.

Das Baudepartement wird beauftragt, gemäss § 39 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) den Zonenplan und die Bauordnung öffentlich aufzulegen und im Amtsblatt zu publizieren.

Zug, 14. Januar 2025



Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

André Wicki
Stadtpräsident



Qualifizierte elektronische Signatur - Schweizer Recht

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen

- BEI1: Bauordnung
- BEI2a: Zonenplan gesamt
- BEI2b: Zonenplan Grundzonierung
- BEI2c: Zonenplan Überlagerung
- BEI3: Planungsbericht
- BEI3.1a: Vorprüfungsbericht der Baudirektion zur Nutzungsplanung
- BEI3.1b: Bericht kantonale Vorprüfung
- BEI3.2: Beilagenbericht «Vorgaben kantonaler Richtplan»
- BEI3.3a: Schlussbericht «ISOS-Ortsbilder in der Stadt Zug 2000-2020»
- BEI3.3b: Anhang zum Schlussbericht «ISOS-Ortsbilder in der Stadt Zug 2000-2020»
- BEI3.4a: Zusatz G 15 Gartenstadt zu «ISOS-Ortsbilder in der Stadt Zug 2000-2020»
- BEI3.4b: Zusatz G 4 Villenquartier zu "ISOS-Ortsbilder in der Stadt Zug 2000-2020"
- BEI3.5: Gebietsspezifische Erhaltungs- und Entwicklungsziele für die Strukturerhaltungszonen
- BEI3.6a: Bedarfsnachweis Bauzone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen – Bericht
- BEI3.6b: Bedarfsnachweis Bauzone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen –Faktenblätter
- BEI3.6c: Bedarfsnachweis Bauzone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen – Entwicklungsbox
- BEI3.7a: Bedarfsanalyse Sportanlagen und Bewegungsräume der Stadt Zug – Bericht
- BEI3.7b: Bedarfsanalyse Sportanlagen und Bewegungsräume der Stadt Zug – Faktenblätter
- BEI3.8: Bevölkerungskapazitäten Stadt Zug – Dokumentation, EBP, 22.02.2024
- BEI3.9: Überprüfung der Wohnzone W1
- BEI3.10: Übersichtsplan Zweckbestimmungen Zonen OelB
- BEI3.11: Übersichtsplan Zweckbestimmungen Zonen OelF
- BEI3.12: Übersichtsplan Zweckbestimmungen Zonen OelE
- BEI3.13: Übersichtsplan Bauzonen mit speziellen Vorschriften (BsV)
- BEI3.14: Lärmgutachten für Neueinzonungen
- BEI3.15a: Änderungsplan Zonenplan – Nummerierung Änderungen im Planungsbericht erläutert
- BEI3.15b: Änderungsplan Zonenplan – Änderungen gemäss Planungsbericht Kapitel 17-35
- BEI3.16: Änderungsplan Zonenplan – Bereinigung Verkehrszonen aufgrund Dienstbarkeiten (Fuss- und Fahrwegrechte) auf privaten Liegenschaften
- BEI3.17: Änderungsplan Zonenplan – Bereinigung von Verkehrsflächen (inkl. Bahnareal) aufgrund Veränderungen der amtlichen Vermessung und Eigentumsverhältnisse
- BEI3.18: Änderungsplan Zonenplan – Bereinigungen aufgrund Veränderungen der amtlichen Vermessung bei Wald- und Gewässerflächen; Änderungen aufgrund von Waldfeststellungsverfahren
- BEI3.19: Änderungsplan Zonenplan – Weitere technische Bereinigungen; Bereinigungen von Abweichungen zwischen Grundstücksgrenzen und Zonenabgrenzungen
- BEI3.20: Bauzonenbilanzierung
- BEI3.21: Dossier Gewässerraumfestlegung

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

Beschlussentwurf für 2. Lesung

Beschluss des Grossen Gemeinderats von Zug Nr.

betreffend Ortsplanung Stadt Zug: Revision Nutzungsplanung und Gewässerraumfestlegung

Der Grosse Gemeinderat von Zug beschliesst in Kenntnis von Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2914 vom 14. Januar 2025 (1. Lesung) und Nr. Vorlage-Nr. vom Datum (2. Lesung) :

1. Der Zonenplan wird festgesetzt.
2. Die Bauordnung wird festgesetzt.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. Das Baudepartement wird gestützt auf § 41 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) beauftragt, diesen Beschluss nach unbenütztem Ablauf der Referendumsfrist oder nach einer allfälligen Urnenabstimmung einmal im Amtsblatt zu publizieren und während 30 Tagen öffentlich aufzulegen.
5. Dieser Beschluss wird dem Behördenreferendum gemäss § 8 der Gemeindeordnung der Stadt Zug unterstellt.
6. Dieser Beschluss tritt mit Eintritt der Rechtskraft der Genehmigung durch den Kanton in Kraft. Er wird in die Amtliche Sammlung der Ratsbeschlüsse aufgenommen.
7. Gegen diesen Beschluss kann 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,

Ivano De Gobbi
Präsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Datum der Urnenabstimmung: