

Raumplanerischer Bericht Anpassung Kantonaler Richtplan 26/1:

Teil A Anpassungen aufgrund der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Teil B Stabilisierungsstrategie aufgrund der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)



Teil A Anpassungen aufgrund der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

S 1.5 Gebiete für «Weisse Zonen»

G 1, G 5, S 1.4, S 3, S 5

Teil B Stabilisierungsstrategie aufgrund der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)

G 10 Ziele zur Stabilisierung

L 12 Erreichung der Stabilisierungsziele und Gebietsansatz

Impressum

Baudirektion des Kantons Zug
Amt für Raum und Verkehr
Abteilung Richtplanung und Wohnungswesen
Aabachstrasse 5
6300 Zug
041 594 54 80
info.arv@zg.ch

Version 1.0 öffentliche Mitwirkung

Mitwirkung zur Anpassung des Richtplans

Gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) sowie § 36 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) wird die Anpassung des kantonalen Richtplans während 60 Tagen beim Amt für Raum und Verkehr in Zug und bei den Gemeinden öffentlich aufgelegt. Alle Interessierten können die Unterlagen während den Bürozeiten einsehen. Es werden folgende Unterlagen aufgelegt:

- Raumplanerischer Bericht;
- Technischer Grundlagenbericht zur Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug;
- Synopse;
- Publikationstext Amtsblatt.

Diese Dokumente und weitere Berichte zu den beiden Themen sind auch auf der Website des Amtes für Raum und Verkehr unter www.zg.ch/richtplan zu finden (Rubrik «Richtplananpassungen»).

Die Mitwirkung dauert von **Donnerstag, 17. September 2026 bis Montag, 16. November 2026**. Die Bevölkerung ist eingeladen, Vorschläge und Anregungen einzubringen. Möglichkeiten zur Mitwirkung:

- Mitwirkungsformular unter www.zg.ch/richtplan (Rubrik «Richtplananpassungen»);
- per E-Mail an richtplanung@zg.ch (bitte mit vollständigen Angaben zum Absender);
- auf dem Postweg an folgende Adresse (bitte mit vollständigen Angaben zum Absender):

Amt für Raum und Verkehr
Richtplananpassung 26/1
Aabachstrasse 5
6300 Zug

Die Baudirektion fasst die Eingaben zusammen und nimmt dazu gesamthaft Stellung. Diese Vernehmlassungs-Auswertung kann veröffentlicht werden. Der Regierungsrat unterbreitet seinen Bericht dem Kantonsrat zum Beschluss. Nach der Beratung in der Kommission Raum, Umwelt, Verkehr und dem Beschluss im Kantonsrat wird die Anpassung beim Bund zur Genehmigung eingereicht.

Bei Fragen hilft Ihnen Kantonsplaner René Hutter unter 041 594 54 80 oder rene.hutter@zg.ch gerne weiter.

Inhalt

Teil A	Anpassungen aufgrund der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)	5
1	Richtplankapitel S 1.5 Gebiete für «Weisse Zonen»	5
2	Anpassung weiterer Richtplankapitel (Folgeanpassungen der PBG-Revision)	20
3	Kosten	22
4	Vorschlag zur Anpassung des Richtplans für die öffentliche Mitwirkung	22
Teil B	Stabilisierungsstrategie aufgrund der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)	23
1	Wesentliche Änderungen von RPG 2 und deren Umsetzung im Kanton Zug	23
2	Stabilisierungsstrategie (Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele)	29
3	Richtplankapitel G 10 und L 12	36
4	Beurteilung der Richtplananpassung	37
5	Kosten	37
6	Vorschlag zur Anpassung des Richtplans für die öffentliche Mitwirkung	37

In Kürze

Der Kanton Zug passt den kantonalen Richtplan in verschiedenen Kapiteln an. Die Anpassung liegt vom 17. September 2026 bis zum 16. November 2026 öffentlich auf. Nach der öffentlichen Mitwirkung überarbeitet die Baudirektion die Vorlage zuhanden des Regierungsrats. Schliesslich unterbreitet der Regierungsrat die Richtplananpassung dem Kantonsrat zum Beschluss. Gleichzeitig wird der Kantonsrat auch die Revision des Planungs- und Baugesetzes diskutieren.

Teil A

S 1.5 Gebiete für «Weisse Zonen»

G 1, G 5, S 1.4, S 3, S 5

Mit der Anpassung schafft der Kanton die richtplanerischen Grundlagen für die Ausscheidung von speziellen Bauzonen zur Steigerung der Wohnraumproduktion (Gebiete für «Weisse Zonen»; Richtplankapitel S 1.5). Weiter überarbeitet er den Richtplan aufgrund der laufenden Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG). Hier sollen allfällige Widersprüche zwischen der PBG-Revision und den rechtsgültigen Beschlüssen im Zuger Richtplan ausgeräumt werden (Richtplankapitel G1, G 5, S 1.4, S 3, S 5). Die beiden Geschäfte werden parallel öffentlich aufgelegt respektive in die externe Vernehmlassung gegeben.

Teil B

G 10 Ziele zur Stabilisierung

L 12 Erreichung der Stabilisierungsziele und Gebietsansatz

Ausserdem werden mit dem in Kraft treten der zweiten Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) am 1. Juli 2026 die Kantone beauftragt, ein «Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele» (kurz: Stabilisierungsstrategie) zu erarbeiten. Ziel ist die Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung im Nichtbauggebiet. Mit der vorliegenden Richtplananpassung des Kapitels G 10 «Ziele zur Stabilisierung» setzt der Kanton Zug diesen Auftrag um. Das neue Richtplankapitel L 12 «Erreichung der Stabilisierungsziele und Gebietsansatz» setzt zudem relevante Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele fest. Nach der Genehmigung der vorliegenden Anpassungen durch den Bund entspricht der Richtplan des Kantons Zug den neuen Anforderungen der Bundesgesetzgebung.

Teil A Anpassungen aufgrund der Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

1 Richtplankapitel S 1.5 Gebiete für «Weisse Zonen»

1.1 Grund für die Anpassung des Richtplans

1.1.1 Wohnungsmarkt Kanton Zug

Der Wohnungsmarkt im Kanton Zug ist seit Jahren angespannt. Die durchschnittlichen Mietpreise sind die höchsten in der Schweiz.

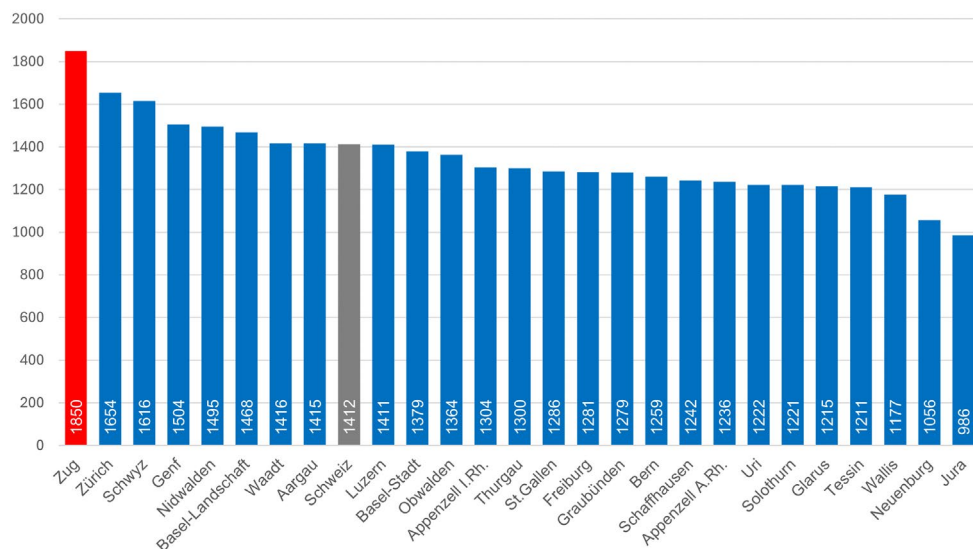


Abbildung 1: Durchschnittliche Mietpreise in der Schweiz aller Wohnungstypen (BFS 2023)

Es stehen kaum Wohnungen leer, während die Nachfrage weiter steigt und die Wohnungsproduktion nicht Schritt hält. Die Abbildungen 2 und 3 zeigen dies auf: Während die Wohnbautätigkeit seit 2012 – mit Ausnahme des Jahres 2014 – abnimmt, bleibt das Wachstum der Bevölkerung im Kanton Zug seit Jahren hoch. Pro Jahr wuchs die Bevölkerung durch Zuwanderung durchschnittlich um rund 950 Personen. Weiter gibt es im Kanton Zug seit Jahrzehnten einen Geburtenüberschuss (Geburten minus Sterbende). Bei der Annahme, dass im Kanton Zug eine Wohnung im Schnitt von zwei Personen belegt ist, müssten rund 480 Wohnungen pro Jahr nur für die zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohner aufgrund der Zuwanderung gebaut werden. Neben diesen Faktoren spielen auch weitere gesellschaftliche Tendenzen für den grossen Wohnraumbedarf eine Rolle: Trennungen und Scheidungen führen oft dazu, dass für eine Familie anstatt einer Wohnung plötzlich zwei Wohnungen benötigt werden. Die grosse Kaufkraft und der Wohlstand führten im Kanton Zug zu grösseren Wohnungen. Ebenso spielt die Altersstruktur eine wichtige Rolle: Viele ältere Einzelpersonen wohnen in grossen Wohnungen.

Es überrascht nicht, dass neue Wohnungen auf dem Zuger Wohnungsmarkt schnell und umfassend absorbiert werden.

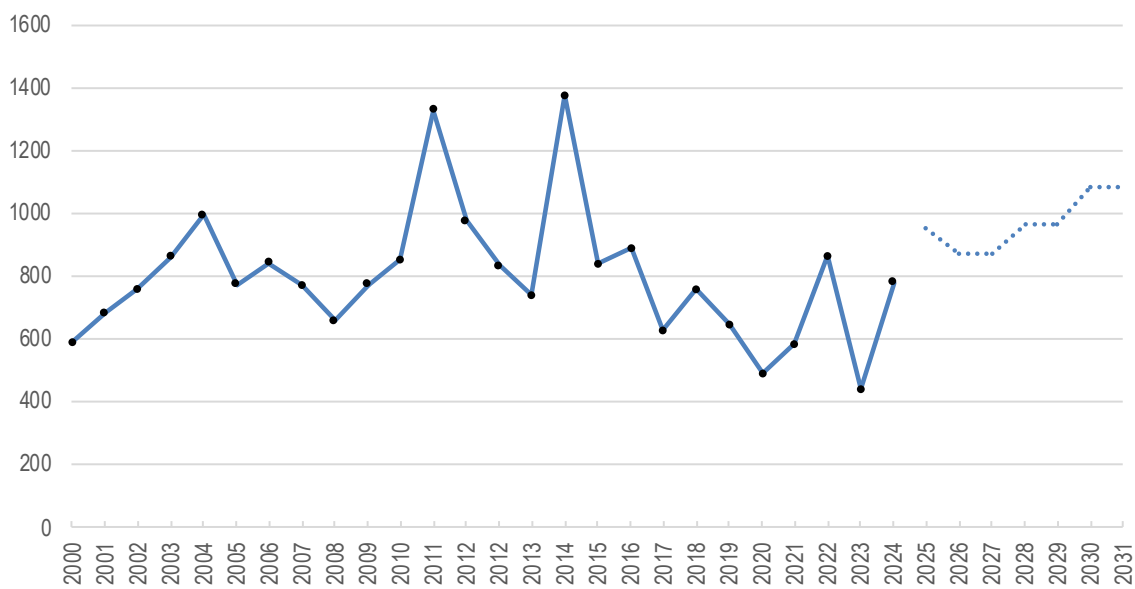


Abbildung 2: Entwicklung der Wohnbautätigkeit im Kanton Zug seit 2000: Anzahl neu erstellte Wohnungen. Die gestrichelte Linie zeigt eine Abschätzung der Zuger Bauverwaltungen, wie sich die Wohnbautätigkeit nach deren Einschätzung bis 2031 entwickelt (Quelle: BFS, Zuger Einwohnergemeinden und Baudirektion).

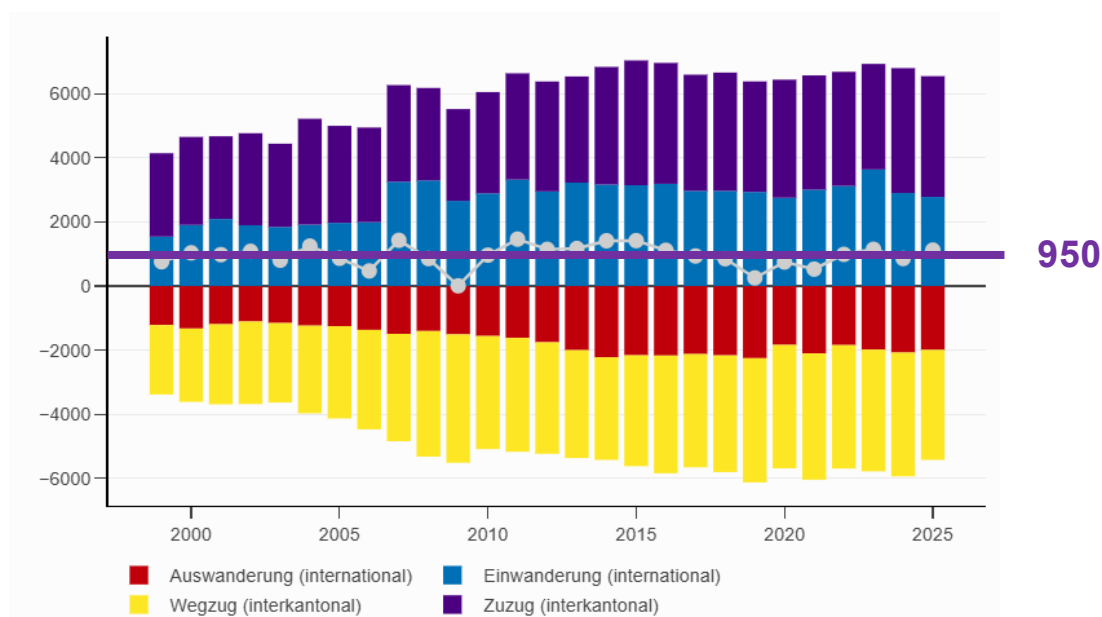


Abbildung 3: Wanderungsbewegungen der Bevölkerung im Kanton Zug (BFS): Pro Jahr ergibt sich über die letzten 20 Jahre ein Überschuss von rund 950 Personen.

1.1.2 Wohnpolitische Strategie 2030 (WPS 2030)

Der Zuger Regierungsrat beschloss im Herbst 2024 seine Wohnpolitische Strategie 2030 (WPS 2030, zg.ch/de/soziales/wohnungswesen/wohnpolitik-2030). Er setzte sich folgende drei Ziele:

Schaffung von

- mehr Wohnungen;
- mehr preisgünstigen Wohnungen;
- mehr Wohnungen für die ansässige Bevölkerung.

In seiner Strategie hält der Regierungsrat ausserdem Rahmenbedingungen fest:

- Anreize vor Regulierungen setzen;
- Bereitschaft, Gesetze, Verordnungen und Prozesse anpassen;
- Massnahmen dürfen etwas kosten;
- heutige Wirtschafts- und Steuerpolitik in den Grundsätzen nicht schwächen;
- Wachstum und verkehrliche Erreichbarkeit erhalten;
- keine grossflächigen Neueinzonungen für mehr Wohnraum ermöglichen;
- keine Wohneigentumsförderung;
- Zugerinnen und Zuger sowie den Mittelstand als primäre Zielgruppe verstehen.

Die Ziele will er mit verschiedenen Massnahmenpaketen erreichen. Die Massnahmen lassen sich zu folgenden Gruppen bündeln:

- Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG);
- Stärkung und Vereinfachung des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG);
- Optimierung der Subjekthilfe im Wohnraumförderungsgesetz (WFG);
- Stärkung einer aktiven Landpolitik;
- ergänzende Massnahmen.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Wohnraumproblematik mit seiner Strategie nicht «gelöst» wird. Der Spielraum des Kantons ist durch rechtliche Vorgaben, verschiedene gesellschaftliche und politische Strömungen sowie nationale und internationale Abhängigkeiten beschränkt. In der Wohnpolitik sind auch die Gemeinden, die privaten Bauträgerschaften und Investoren gefordert. Die kantonale wohnpolitische Strategie setzt hauptsächlich auf Handlungsfelder, welche im Einflussbereich des Kantons liegen.

Für die vorliegende Anpassung des Richtplans ist die Massnahme M 1 zentral:

M 1- Massnahmen zur Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Das kantonale Planungs- und Baugesetz bildet die Grundlage für die Vorschriften und Abläufe im Bauwesen. Auf ihm beruhen die kommunalen Bau- und Zonenordnungen. Es enthält umfangreiche Bestimmungen, welche sich direkt auf den Bau- und den Bewilligungsprozess auswirken. Die Vereinfachung, Flexibilisierung und Erleichterung von Vorgaben unterstützen das Ziel, dass im bestehenden Siedlungsraum mehr und rascher Wohnungen gebaut werden (Verdichtung nach innen).

Abbildung 4: Auszug aus der WPS 2030: Massnahme M 1

Die WPS 2030 definiert die konkreten Massnahmen (M 1.1 bis M 1.6), welche aufgrund gesetzlicher Bestimmungen im PBG die Wohnraumproduktion ankurbeln sowie das PBG vereinfachen und entschlacken sollen. Die Einführung von «Weissen Zonen» entsprechen der Massnahme M 1.6:

M 1.6 Spezielle Bauzonen zulassen

Der Regierungsrat will auch unkonventionelle Modelle zur Steigerung der privaten Wohnproduktion für Zugerinnen und Zuger prüfen. Grundlage für diese Massnahme ist eine laufende Studie im Auftrag der Baudirektion: Ausschliesslich im bebauten Raum werden spezielle Bauzonen geschaffen, in welchen mit stark vereinfachten Bauregeln dichter und schneller gebaut werden kann. Initiative Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer erhalten für eine begrenzte Dauer grosse Anreize, um sich privatrechtlich zusammenzuschliessen und eine grosse Zahl von Wohneinheiten zu bauen. Die Umsetzung solcher Zonen ist zu prüfen und mit dem übergeordneten Recht abzustimmen. Der Regierungsrat erachtet es als Chance, einen solchen Ansatz weiter zu vertiefen.

Fokus Zielerreichung: Ziel A

Projektleitung (fett = Lead): ARV, BDS

Einbezug: Gemeinden und kantonale Fachstellen

Projektzeitraum: 2025-2028

Abbildung 5: Auszug aus der WPS 2030: Massnahme M 1.6

1.1.3 Studie «Standortfaktor Wohnen» und die «Weissen Zonen»

Im Rahmen der Erarbeitung der WPS 2030 beauftragte die Baudirektion ein interdisziplinäres Team mit der Ausarbeitung einer Studie «Standortfaktor Wohnen Zug – ein planungsrechtliches und immobilienökonomisches Gedankenexperiment» (siehe Bericht auf zg.ch/richtplananpassung). Die Studie untersucht exemplarisch, wie zusätzliche baurechtliche Handlungsspielräume innerhalb bestehender Bauzonen geschaffen werden könnten.

In der Studie werden spezielle Bauzonen als temporäres Planungsinstrument zur raschen Erhöhung des Wohnungsangebots im bestehenden Siedlungsgebiet vorgeschlagen. Inhaltlich zeichnen sich diese Zonen durch eine starke Vereinfachung der Vorschriften aus. Klassische Ausnützungsziffern, Bonusregelungen und qualitative Detailvorgaben werden temporär aufgehoben, um eine maximale bauliche Ausnutzung zu ermöglichen. Dazu gehört ausdrücklich das Bauen in die Höhe

sowie bis an Parzellengrenzen. Die Sonderregelungen gelten ausschliesslich für Wohnnutzungen, um den Fokus auf die Bekämpfung des Wohnungsmangels zu legen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Getragen wird das Instrument primär von privaten Grundeigentümern. Flankierend ist eine soziale Komponente vorgesehen, einerseits durch einen Anteil von preisgünstigen Wohnungen zur Kostenmiete, basierend auf der kantonalen Wohnraumförderung, oder durch die «Bevorzugung von Zuerinnen und Zugern» bei der Vermietung.

Es handelt sich um ein Anreizsystem, um die Entwicklung nach innen zu fördern und gleichzeitig mehr preisgünstige Wohnungen sowie eine «Bevorzugung» von Zuerinnen und Zuer zu erreichen.

Die Studie dient als konzeptionelle und fachliche Grundlage, um die in Massnahme M 1.6 formulierten Ideen weiter auszuarbeiten.

1.1.4 Abhandlung zur Vereinbarkeit von «Weissen Zonen» mit dem übergeordneten Recht

Eine durch die Baudirektion in Auftrag gegebene erste juristische Abschätzung leuchtet die rechtlichen Problemfelder für eine «Weisse Zone» aus (siehe Bericht auf zg.ch/richtplananpassung). Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

Kantonaler Richtplan

- Je unüblicher und spezieller eine Bauzone ist und je erheblicher ihre Auswirkung auf den Raum ist, umso eher bedarf sie einer Grundlage im Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG; für Spezialzonen vgl. etwa BGE 135 II 22, E. 3.4).
- Die Verankerung solcher Zonen im Richtplan dient auch der Koordination mit anderen Planungen (Art. 2 Abs. 1 RPG, Art. 8 Abs. 1 lit. b RPG; innerhalb des Siedlungsgebiets im Besonderen Art. 8a RPG).

Kantonales Planungs- und Baugesetz (PBG)

- Das Institut der «Weissen Zonen» ist im PGB zu regeln, d. h. entweder als kantonale (Bau-) Zone in § 9 PBG oder als kommunale (Bau-) Zone in § 18 ff. PBG.
- Bei der Regelung der «Weissen Zonen» im PBG sind bereits die allgemeinen Anforderungen an die zu erlassenden Zonen zu regeln. Hier gilt es, den Stufenbau der Raumplanung, die Planungsautonomie der Gemeinde, die allgemeinen Anforderungen an die Bauzone resp. die spezielle Bauzone sowie die Planbeständigkeit zu berücksichtigen.
- Das PBG muss sich zur Art der Zone (überlagernd) äussern und auch die Aufhebung kantonaler Vorschriften, welche der neuen Zone widersprechen, behandeln.
- Das PBG muss sich zur vorgesehenen Planungsvereinbarung äussern.

Nutzungsplanung

- Die Zone braucht eine gewisse Bestimmtheit. Verlangt ist eine gesamtheitliche Betrachtungsweise; inhaltsleere Pläne, denen jeglicher fassbarer normativer Gehalt fehlt, sind zu vermeiden. Der erforderliche Präzisionsgrad hängt von der Art der ausgeschiedenen Zone ab und kann nicht pauschal bestimmt werden (Waldmann/Hänni, Kommentar RPG, Art. 2 RPG N 25 mit Hinweisen; vgl. auch E. 9.5.2 hiernach).
- Ein minimaler Regelungsgehalt, kombiniert mit einer fundierten Interessenabwägung nach Art. 3 RPV ist unverzichtbar. Angesichts des Umstands, dass die «Weissen Zonen» ein neues planungsrechtliches Instrument sind, ist ein umfassender Planungsbericht notwendig.
- Es braucht minimale räumliche Regelungsinhalte. Diese sollen in einem «Ingenieur-/Strukturplan» festgelegt sein. In den Bauvorschriften sind weiter grundsätzliche Bauvorschriften vorzusehen, wenn auch wesentlich weniger detailliert als in den klassischen Bauzonen.
- Da die «Weissen Zonen» zu einer erheblichen Verdichtung führen, ist ein besonderes Augenmerk auf die Erschliessung – und mit dieser zusammenhängend auf die Parkierung – zu legen. Die Erschliessung muss auf die zu erwartende Verdichtung ausgerichtet sein; die Parkierung ist so auszugestalten, dass die Erschliessung nicht übermässig belastet wird, dennoch aber ein genügender Investitionsanreiz besteht.
- Die «Weissen Zonen» sollen einen substanziellen Anteil an preisgünstigen Wohnungen im Sinne des kantonalen Wohnraumförderungsgesetzes WFG aufweisen, welche überdies prioritär «Einheimischen» zukommen sollen.

1.1.5 Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Betreffend die parallellaufende Anpassung des PBG wird auf folgende Webadresse verwiesen: zg.ch/de/vernehmlassungen. Die Anpassung des Richtplans ist mit der Revision des PBG abgestimmt und koordiniert. Neben einem neuen Paragraphen zu den «Weissen Zonen» erfährt das PBG viele weitere Anpassungen, welche das Bauen in der Bauzone erleichtern sollen.

1.2 Umsetzung der «Weissen Zonen» in die raumplanerischen Instrumente

1.2.1 Das Prinzip der Umsetzung

Gestützt auf die erstellten Grundlagen und juristischen Abklärungen sind folgende vier Instrumente zu diskutieren:

- Auf kantonomer Stufe: Anpassung des kantonalen Richtplans und des kantonalen Planungs- und Baugesetzes;
- Auf kommunaler Stufe: Anpassungen der kommunalen Zonenpläne und -ordnungen;
- Auf Stufe Bauherrschaft: Erarbeiten Baugesuch innerhalb der «Weissen Zonen» und paralleles Erstellen einer Planungsvereinbarung.

Die folgende Abbildung zeigt dieses Prinzip:

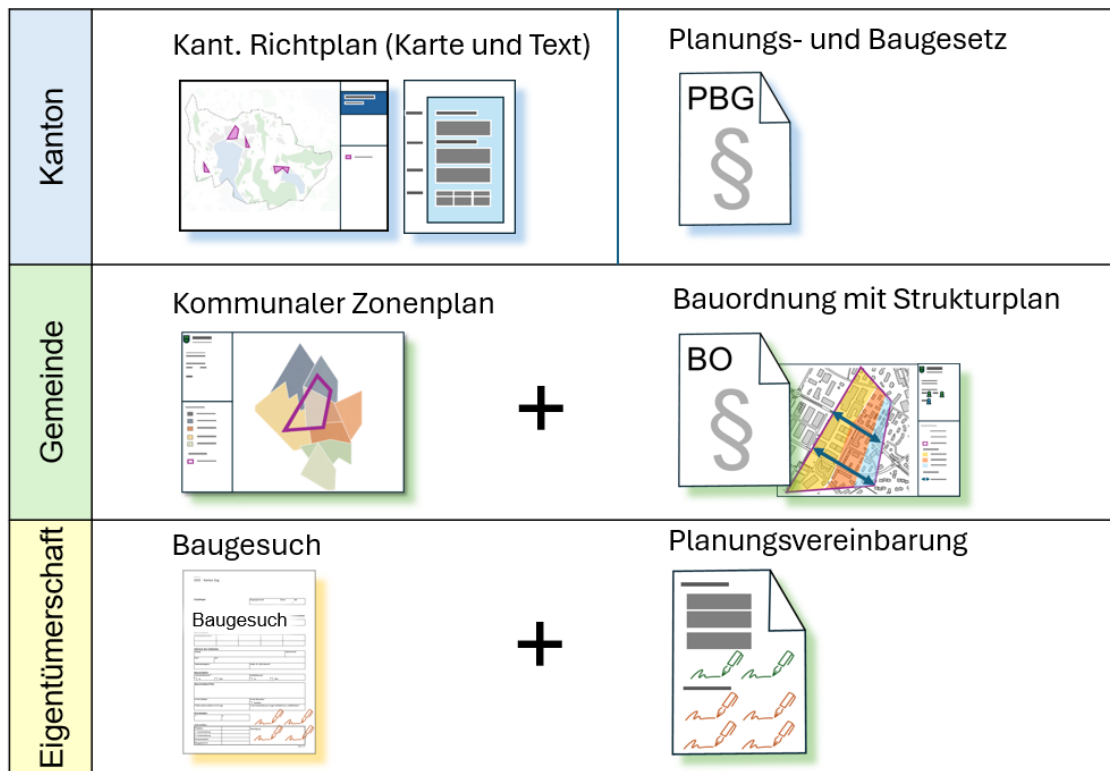


Abbildung 6: Prinzip der Umsetzung der «Weissen Zonen» im Kanton Zug

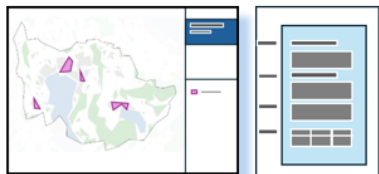
Im Folgenden werden die einzelnen Instrumente dargestellt. Der Bericht erläutert vertieft die Anpassung des kantonalen Richtplans. Zum Planungs- und Baugesetz (PBG) läuft parallel die externe Vernehmlassung. Die Aussagen zur kommunalen Nutzungsplanung sowie zur Planungsvereinbarung sind erste Entwürfe. Diese zeigen auf, wie die «Weissen Zonen» durch die Gemeinden umzusetzen sind. Dazu erstellt die Baudirektion nach Rechtskraft der Revision des PBG resp. Genehmigung des Richtplans gemeinsam mit den Gemeinden Arbeitsblätter.

1.3 Kantonaler Richtplan

1.3.1 Eine Übersicht

In der kantonalen Richtplankarte werden diejenigen Gebiete räumlich ausgeschieden, in welchen die Gemeinden «Weisse Zonen» ausscheiden können. Der Richtplantext regelt Sinn und Zweck der Gebiete.

Kant. Richtplan (Karte und Text)



Der Kantonsrat beschliesst diese Gebiete aufgrund einer Interessenabwägung auf Stufe Richtplan. Methodisch handelt es sich um eine Ausschlussplanung. Mit der Ausscheidung im Richtplan liegt die übergeordnete Abstimmung mit anderen Interessen vor.

→ Synopse Seiten 3–8

1.3.2 Methodik zur Ausscheidung der Gebiete

Die Methodik ist im Bericht «Weisse Zonen im Kanton Zug – Grundlage für die Ausscheidung von Gebieten für «Weisse Zonen» im kantonalen Richtplan» dargestellt (siehe Bericht auf zg.ch/richtplananpassung). Folgende Kriterien flossen in die Beurteilung ein:

	zwingend	geeignet	nicht geeignet
Bauzone	x		
Zonen für «Öffentliches Interesse Bauen»			x
«Bauzone mit speziellen Vorschriften» mit Schutzcharakter			x
Wohnzonen 1 und 2 («Ein- und Zweifamilienhauszone»)			x
Verdichtungsgebiet		x	
BLN-Gebiet (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler)			x
ISOS (Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung)			x
Ortsbildschutzzone			x
Vorranggebiet Arbeitsnutzung			x
ÖV-Güteklasse A, B und C		x	
ÖV-Güteklasse D			x
Hangneigung > 15 %			x
Erschliessung: Strasse vorhanden		x	

Abbildung 7: Kriterien mit ihrer Bewertung für die Ausscheidung von Gebieten für «Weisse Zonen» im Zuger Richtplan

Die Resultate dieser GIS-Analyse führen zu teilweise sehr kleinen Flächen. Deshalb wurden aufgrund weiterer Kriterien (Mindestgrösse, Lage im Siedlungskörper) einige Gebiete ausgeschlossen. Es verbleiben die folgenden Flächen im Zuger Richtplan als Gebiete für «Weisse Zonen», in welchen die Gemeinden «Weisse Zonen» ausscheiden können:

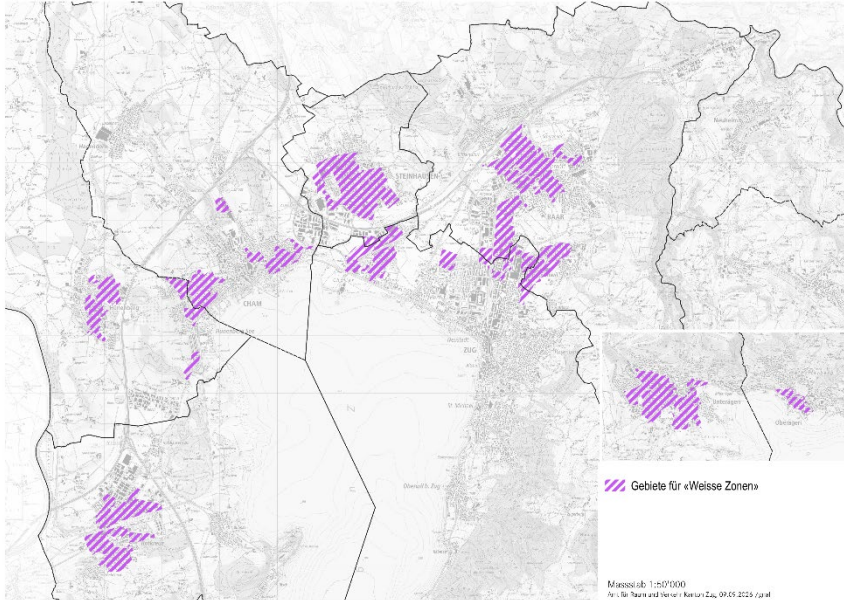


Abbildung 8: Gebiete für «Weisse Zonen» im Zuger Richtplan, in welchen die Gemeinden «Weisse Zonen» ausscheiden können.

1.3.3 Die Beschlusstexte zu den Gebieten für «Weisse Zonen»

Neben der räumlichen Ausscheidung auf der Richtplankarte beschliesst der Kantonsrat auch einen Richtplantext.

Mit diesem Beschluss setzt der Kantonsrat die zentralen Pfeiler für die Umsetzung der Gebiete für «Weisse Zonen» auf übergeordneter raumplanerischer Ebene fest. Insbesondere hält er fest, dass im Rahmen von späteren Interessenabwägungen für die «Weissen Zonen» diesen ein nationales Interesse im Sinne der «Siedlungsentwicklung nach innen» zukommt. Die Gebiete für «Weisse Zonen» überschneiden sich nicht mit Gebieten nationaler Inventare (Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN), Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS)).

Im Rahmen von Ausscheidungen von «Weissen Zonen» in den Nutzungsplänen und späteren Baugesuchen können sich die Gemeinde und die Bauherrschaften auf die nationale Bedeutung ihres Handelns stützen. Mit der Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat sind in späteren Verfahren auch die Bundesstellen gebunden.

Durch die Erstellung von preisgünstigen Wohnungen nach den Anforderungen des kantonalen Wohnraumförderungsgesetzes kann die Mehrwertabgabe bereits bei der Berechnung entsprechend reduziert werden.

Gegen die Anpassung des Richtplans gibt es für Private keine Rechtsmittel und auch keine Volksabstimmung.

Richtplantext neu

S 1.5 Gebiete für «Weisse Zonen»

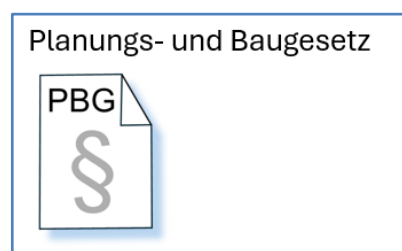
S 1.5.1

In den Gebieten für «Weisse Zonen» können die Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen überlagernde spezielle Bauzonen ausscheiden («Weisse Zonen»). Darin gehen die nationalen Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen sowie der Erstellung neuen Wohnraums anderen nationalen und kantonalen Interessen vor.

Abbildung 9: Vorschlag des Richtplantexts S 1.5 für Gebiete für «Weisse Zonen»

→ Synopse Seite 2

1.4 Kantonales Planungs- und Baugesetz (PBG)



Das PBG schlägt einen neuen Paragraphen zu den «Weissen Zonen» vor. Das PBG legt das Ziel fest, den Umfang der planerischen Dokumente und macht den Gemeinden Vorgaben für die Bauordnung, den Zonenplan und die Planungsvereinbarung. Schlussendlich regelt es die Geltungsdauer der «Weissen Zonen» und deren Aufhebung.

Auf die detaillierten Ausführungen zu diesem neuen Paragraphen verweisen wir auf die parallelllaufende Vernehmlassung zum PBG.

Der Beschluss des Kantonsrats kann mit einem Referendum zur Volksabstimmung gebracht werden.

§ 22a Weisse Zonen

¹ Weisse Zonen überlagern andere Bauzonen und sind befristet. Sie sind für die Erstellung einer möglichst hohen Anzahl Wohnungen bestimmt, wovon ein massgeblicher Anteil preisgünstig sein muss. Sie lassen grössere Baukörper zu. Nicht störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sind möglich. Die Grundeigentümerschaften stellen eine Priorisierung der einheimischen Bevölkerung bei der Wohnungszuteilung sicher.

² Weisse Zonen bedürfen einer Grundlage im kantonalen Richtplan und im kommunalen Nutzungsplan inkl. Planbeilage sowie einer Planungsvereinbarung zwischen den Grundeigentümerschaften.

³ Die Gemeinde regelt in der Bauordnung folgende Grundsätze:

- a) Befristung der Weissen Zone;
- b) Anzahl zusätzliche Wohnungen, bei deren Erreichung die Zone dahinfällt;
- c) mindestens 40 % der zusätzlichen Wohnungen dienen dem preisgünstigen Wohnraum. Dieser ist dem kantonalen Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum [BGS 851.211] zu unterstellen oder hat vergleichbaren kommunalen Bestimmungen zu entsprechen;
- d) den Anteil an Gewerbenutzung sowie den Umfang an preisgünstigem Gewerbe, wobei der Mindestwohnanteil 90 % betragen muss;
- e) Gesamthöhen und bei Bedarf maximale Gebäudelängen;
- f) Grenzabstände gegenüber angrenzenden Zonen;
- g) Groberschliessung und Parkierung;
- h) Grünflächenziffern.

⁴ In der Planungsvereinbarung sind folgende Aspekte zu regeln:

- a) konkrete Nutzung und Volumen der Bebauung;
- b) Sicherstellung des preisgünstigen Wohnungsbaus;
- c) Sicherstellung des preisgünstigen Gewerbebaus;
- d) Regelung zur Priorisierung der einheimischen Bevölkerung bei der Wohnungszuteilung. Diese hat verhältnismässig zu sein und soll aus verschiedenen Kriterien bestehen, wobei eine Wohnsitzdauer im Kanton Zug von mindestens zehn aufeinanderfolgenden Jahren als Kriterium aufzunehmen ist;
- e) Regelung bezüglich Verteilung eines Restmehrerts.

⁵ Die Planungsvereinbarung bildet Bestandteil des späteren Baugesuchs und ist durch den Gemeinderat zu bewilligen.

⁶ Die Bestimmungen der Weissen Zonen gelten, sobald die Grundeigentümerschaften, welche gestützt auf diese Zonen Bauprojekte realisieren wollen, die Planungsvereinbarung abgeschlossen haben. Weitere kantonale und kommunale Bauvorschriften sind nicht anwendbar. Vorbehalten sind insbesondere das Verfahrensrecht, die Zuständigkeiten und baurechtliche Grundprinzipien wie Wohnhygiene, Regeln der Baukunde oder Sicherheitsaspekte. Bis zum Abschluss der Planungsvereinbarung gilt weiterhin die Grundordnung mit ihren Zonenbestimmungen.

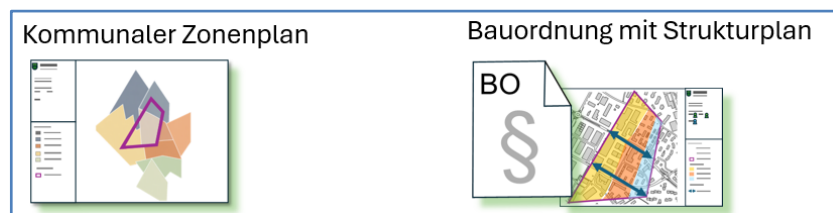
⁷ Die Weissen Zonen fallen nach Ablauf der von der Gemeinde festgelegten Frist oder bei Erreichung der vorgegebenen Anzahl Wohnungen dahin. Während eines Rechtsmittelverfahrens gegen ein erstinstanzlich innert Frist bewilligtes Bauvorhaben bleiben die Bestimmungen der Weissen Zonen anwendbar.

Abbildung 10: Vorschlag eines neuen Paragraphen 22a im PBG, Stand externe Vernehmlassung

1.5 Kommunale Nutzungsplanung mit Zonenplan und Bauordnung inkl. Strukturplan

1.5.1 Eine Übersicht

Die Gemeinde kann «Weisse Zonen» in ihrer Nutzungsplanung aufnehmen.



Die speziellen Bauzonen («Weisse Zonen») sind im Zonenplan auszuscheiden. Dabei handelt es sich um überlagernde Zonen. In der Bauordnung sind die notwendigen Bestimmungen festzulegen und im Anhang der Bauordnung gibt es einen sogenannten «Strukturplan». Diese drei Elemente sind durch den Souverän zu beschliessen (Grosser Gemeinderat oder Gemeindeversammlung). Gegen die Entscheide zur Nutzungsplanung bestehen Beschwerde-Möglichkeiten auch von Privaten, welche von der Planung betroffen sind.

1.5.2 Die zentralen Aussagen

Nach Inkrafttreten des revidierten Planungs- und Baugesetzes sowie dem Beschluss des Kantonsrats zum Zuger Richtplan können die Gemeinden «Weisse Zonen» ausscheiden. Es handelt sich dabei um überlagernde Bauzonen mit speziellen Vorschriften gemäss § 22 a des neuen PBG. Die «Weissen Zonen» sind im Nutzungsplan einzuzeichnen.

In der Bauordnung sind alle notwendigen Bestimmungen aufzunehmen. Diese richten sich nach den Bestimmungen des PBG. Weitergehende Regelungen sind nicht notwendig. Im Anhang der Bauordnung ist ein «Strukturplan» aufzunehmen. Dieser regelt in einfachster Weise die räumliche Anordnung der Bestimmungen zur Gesamthöhe, zur Gebäudelänge oder zu den wesentlichen Erschliessungsanlagen. Mit diesem Strukturplan wird zusammen mit den kantonalen Bestimmungen im PBG und den Bestimmungen in der Bauordnung der Rahmen der denkbaren Bebauung innerhalb der «Weissen Zonen» abgesteckt.

Für diesen «Strukturplan» ist die Erarbeitung von Grundlagen notwendig. Diese sind durch die Gemeinde – allenfalls gemeinsam mit einer bauwilligen Bauherrschaft – zu erarbeiten.

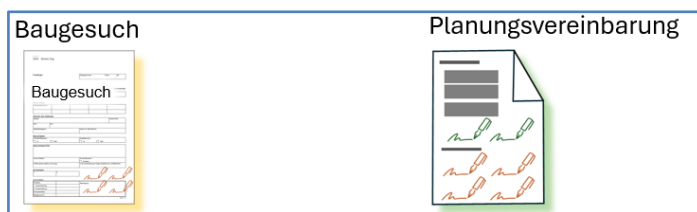
Zuerst braucht es eine Analyse des Gebiets (Eigentümerschaften, Alter der Gebäude, Zusammensetzung des Grundeigentums, Erschliessungen, denkbare Höhen und Längen von Gebäuden, denkbare zusätzliche Wohnungen etc.).

Gestützt auf diese Grundlagen dürfte es sinnvoll sein, die Quartiere über die neue Möglichkeit zu informieren. Aus solchen Anlässen lässt sich schnell ableiten, ob sich im Gebiet willige Bauherrschaften finden lassen oder nicht. Für den Erfolg von solchen «Weissen Zonen» ist die breite

Diskussion und Verankerung der Idee der «Weissen Zonen» in den potenziellen Gebieten von grosser Wichtigkeit.

1.6 Baubewilligungsverfahren mit Planungsvereinbarung

Liegt eine rechtsgültige «Weisse Zone» in der Gemeinde vor, kann eine Bauherrschaft nach diesen Regeln bauen.



Weitergehende planerische Schritte (Bebauungsplan oder Quartiergestaltungsplan), das Ausarbeiten von Richtprojekten oder den Einbezug von kommunalen und kantonalen Fachgremien für die Beurteilung der Einordnung oder der «richtigen» Umgebungsgestaltung sind ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Bauherrschaften erarbeiten parallel zum Baugesuch die Planungsvereinbarung. In einem öffentlich-rechtlichen Teil regelt sie mit der Gemeinde die Details zu den preisgünstigen Wohnungen, der Bevorzugung der Zugerinnen und Zuger oder der Verteilung des Restmehrwertes, den ihr Bauvorhaben auslöst. Der Gemeinderat erteilt die Baubewilligung für ein Bauprojekt. Der öffentlich-rechtliche Teil der Planungsvereinbarung ist integrierter Teil dieser Bewilligung.

Gegen die erteilte Baubewilligung bestehen die normalen Einsprachemöglichkeiten.

1.7 Tangierte Interessen und Beurteilung

1.7.1 Bundesverfassung (BV)

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft enthält keinen allgemeinen Anspruch auf eine Wohnung. Sie enthält aber mehrere Bestimmungen, die die Wohnpolitik und den Wohnungsmarkt betreffen.

Die wichtigsten Artikel der BV mit Relevanz zu den «Weissen Zonen» sind:

- Art. 41 (Sozialziele): Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Diese Sozialziele sind jedoch nicht direkt einklagbar; sie geben dem Staat einen politischen Auftrag.
- Art. 108 (Wohnbau- und Wohneigentumsförderung): Der Bund fördert den Wohnungsbau, insbesondere den Bau von preisgünstigen Wohnungen. Er unterstützt den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum für den Eigenbedarf sowie die Tätigkeiten von Trägern des

gemeinnützigen Wohnungsbaus. Zudem kann er Vorschriften zur Erschliessung von Bauland und zur Verbilligung der Wohnkosten erlassen.

- Art. 26 (Eigentumsgarantie): Das Eigentum ist gewährleistet. Eingriffe in das Grundeigentum müssen gesetzlich abgestützt, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein. Dies setzt der staatlichen Wohnpolitik Grenzen.
- Art. 75 (Raumplanung): Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese sollen eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens fördern und bilden eine wichtige Grundlage für die Wohnbaupolitik.

Die Verfassung schafft damit einen Handlungsauftrag für die Wohnpolitik, begründet aber kein einklagbares Grundrecht auf Wohnraum. Mit der Eigentumsgarantie setzt er dem staatlichen Handeln Grenzen.

Wenn sich nun ein Kanton mittels Richtplan für neue Möglichkeiten der Erstellung von (preisgünstigen) Wohnungen einsetzt, kann er sich auf Art. 41 und Art. 108 der BV abstützen. Diese Verfassungsgrundlagen gelten für den Bund bei der Genehmigung des Richtplans. Mit den «Weissen Zonen» wird ein System getestet, welches den betroffenen Eigentümerschaften neue Anreize schafft.

1.7.2 Planungsziele des RPG

Das Raumplanungsgesetz verpflichtet die Behörden nicht zur Schaffung von Wohnraum, sondern legt die planerischen Grundsätze fest, nach denen Wohnraum entstehen soll: haushälterische Bodennutzung, Innenentwicklung, kompakte und gut erschlossene Siedlungen sowie eine angemessene Wohnqualität. Diese Grundsätze bilden heute die zentrale Grundlage der schweizerischen Raum- und Wohnbaupolitik.

Mit den geplanten Gebieten für «Weisse Zonen» werden diese planerischen Grundsätze umgesetzt. In ausgewählten Gebieten soll der Aspekt der «Baukultur» und des «Städtebaus» weniger stark gewichtet werden als die Bereitstellung von zusätzlichen (preisgünstigen) Wohnungen. Das Bauen von Wohnungen mit einer angemessenen Wohnqualität liegt auch im Interesse der Bauherrschaften und ist in den festgelegten Gebieten diesen zu überlassen.

1.7.3 Auftrag des Regierungsrats

Der Zuger Regierungsrat hat sich in seiner Wohnpolitischen Strategie 2030 (WPS 2030) zum Ziel gesetzt, das Wohnungsangebot im Kanton auszubauen. Er begründet dies mit der anhaltenden Wohnungsknappheit und den stark steigenden Wohnkosten.

Die zentralen Aussagen des Regierungsrats zum Schaffen neuer Wohnungen sind:

1. Mehr Wohnungen schaffen
 - Das erste und wichtigste Ziel der Wohnpolitischen Strategie lautet, das Wohnungsangebot insgesamt zu erhöhen, um die Knappheit auf dem Zuger Wohnungsmarkt zu entschärfen.

2. Mehr preisgünstige Wohnungen schaffen
 - Neben einer höheren Gesamtzahl von Wohnungen soll insbesondere der Anteil preisgünstiger Wohnungen steigen. Dazu sollen gemeinnützige Bauträger unterstützt sowie die Finanzierung solcher Projekte erleichtert werden.
3. Mehr Wohnungen für die ansässige Zuger Bevölkerung
 - Der Regierungsrat hält ausdrücklich fest, dass von zusätzlichen Wohnungen insbesondere die bereits im Kanton wohnhafte Bevölkerung profitieren soll. Deshalb werden Massnahmen geprüft, welche die Wohnraumversorgung der ansässigen Bevölkerung verbessern.
4. Verdichtung statt Ausdehnung
 - Neue Wohnungen sollen vor allem durch Verdichtung innerhalb bestehender Siedlungsgebiete entstehen.

Diese Ziele sollen in erster Linie durch Verdichtung, vereinfachte Bauverfahren, gesetzliche Anpassungen und die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus erreicht werden, nicht durch eine direkte Bautätigkeit des Kantons.

Mit der vorliegenden Anpassung des Zuger Richtplans mit den Gebieten für «Weisse Zonen» schlägt der Zuger Regierungsrat ein neues Anreizsystem vor, welches sein Ziel – mehr Wohnraum zu schaffen – unterstützt.

1.7.4 Haltung des Kantonsrats

Im Zuger Kantonsrat herrscht ein breiter Konsens darüber, dass mehr Wohnungen geschaffen werden müssen. Die Schwerpunkte liegen auf:

- Erhöhung des Wohnungsangebots;
- Förderung preisgünstigen Wohnraums;
- Verdichtung nach innen;
- Beschleunigung von Planungs- und Baubewilligungsverfahren sowie
- Verbesserung der Wohnraumversorgung der ansässigen Bevölkerung.

Die Unterschiede zwischen den Parteien betreffen vor allem die Wahl der Instrumente zur Erreichung dieser Ziele.

Mit der nun vorgelegten Anpassung des Zuger Richtplans soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass in den Gemeinden mit «Weissen Zonen» in kurzer Zeit neuer Wohnraum mit einem hohen Anteil an preisgünstigen Wohnungen gebaut werden. Es ist ein Anreizsystem, bei welchem in erster Linie auch private Bauherrschaften Verantwortung übernehmen. Zudem sind die «Weissen Zonen» demokratisch legitimiert und abgestützt.

1.7.5 Positionspapier des Runden Tisches des Bundes

Der Aktionsplan des Runden Tisches verfolgt keine Ausweitung der Bauzonen als Hauptstrategie. Stattdessen setzt er auf:

- qualitätsvolle Verdichtung;
- schnellere Bewilligungsverfahren;
- bessere Nutzung bestehender Bauzonen;

- Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus;
- Kooperation zwischen Staat und Privatwirtschaft sowie
- den Abbau unnötiger regulatorischer Hindernisse.

Damit bildet der Aktionsplan heute die wichtigste gemeinsame wohnpolitische Strategie von Bund, Kantonen, Gemeinden und der Immobilienbranche zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit.

Mit der geplanten Anpassung des Richtplans unterstützt der Kanton Zug verschiedene Punkte der Strategie des Runden Tisches.

2 Anpassung weiterer Richtplankapitel (Folgeanpassungen der PBG-Revision)

2.1 G 1.3 Räumliche Leitgedanken

Im Beschluss G 1.3 fordert der Kantonsrat die Schaffung von Handlungsspielräumen für innovative verkehrliche und städtebauliche Entwicklungen. Aufgrund der Anpassungen des PBG zu den «Weissen Zonen» soll dieser Grundsatz offener formuliert werden. Es geht nicht nur um städtebauliche Entwicklungen, sondern um Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt. Mit der Wohnpolitischen Strategie legte der Regierungsrat seine Ziele dazu fest. Aufgrund dieser Ausgangslage ist dieses Ziel in den Richtplan aufzunehmen. Neu spricht der Richtplan von «innovativen verkehrlichen sowie wohn- und städtebaulichen Entwicklungen».

→ Synopse Seite 9

2.2 G 5.2 Ziele zur Siedlung

Im Beschluss G 5.2 äussert sich der Richtplan zur Verdichtung innerhalb der Bauzone. In den neu festzulegenden Gebieten für «Weisse Zonen» stehen hohe städtebauliche Anforderungen an die Entwicklung nach innen nicht im Zentrum. Neu nimmt der Richtplan diese Gebiete vom Grundsatz G 5.2 aus: «... misst sich – ausserhalb der Gebiete für «Weisse Zonen» - an hohen städtebaulichen Anforderungen».

→ Synopse Seite 9

2.3 G 5.3 Ziele zur Siedlung

Im Planungs- und Baugesetz ist die Frage der Mitwirkung der Bevölkerung neu zu diskutieren. Der konkrete Vorschlag ist differenzierter als die pauschale Aussage im heutigen Zuger Richtplan. Aufgrund dieses Umstands soll der Richtplantext auf die jeweils gültige Gesetzgebung verweisen. Damit bleibt die Anhörung als berechtigtes Anliegen erhalten, die Konkretisierung legt der Kantonsrat jedoch im PBG fest. Somit ist der Beschluss G 5.3 anzupassen: «... von Verdichtungen, im Sinne der kantonalen Gesetzgebung, anzuhören».

→ Synopse Seite 9

2.4 S 1.4.1 Kerngebiete

Der Beschluss äussert sich zu den kommunalen Kerngebieten. In einer Klammer werden verschiedene planerische Massnahmen aufgezeigt. Diese Aufzählung ist nicht abschliessend und gewisse Massnahmen, wie die Bereitstellung von mehr Wohnungen, fehlen. Die Klammer mit der Aufzählung von Massnahmen soll gestrichen werden.

→ Synopse Seite 10

2.5 S 3 Hochhäuser

Die Beschlüsse S 3.1.1 und S 3.1.2 nahm der Kantonsrat erstmalig im Jahr 2004 in den Zuger Richtplan auf. Zu dieser Zeit gab es im PBG keine Aussagen zu Hochhäusern. Mit der Revision des PBG soll die Gesetzgebung zu den Hochhäusern in «Weissen Zonen» aber auch generell vereinfacht werden (Verzicht auf die Erarbeitung eines Bebauungsplanes für Hochhäuser). Es macht somit keinen Sinn, im Zuger Richtplan umfassende behördenverbindliche Regelungen für die Gemeinde beizubehalten. Zudem gelten die verschiedenen Anforderungen im Beschluss S 3.1.3 nicht nur für ein Hochhaus, sondern sind Überlegungen, welche auch in anderen Bautypologien mit hohen Dichten abzuklären sind. Diese Beschlüsse für die Entwicklung nach innen behindern den Bau von flächenschonenden Hochhäusern im Kanton Zug. Mit den vorliegenden Anpassungen streicht der Kanton alle Beschlüsse zu den Hochhäusern aus dem Richtplan.

→ Synopse Seite 10

2.6 S 5.1.1 Siedlungsqualität

Im Beschluss S 5.1.1 äussert sich der Richtplan generell zur Siedlungsqualität. In den neu festzulegenden Gebieten für «Weisse Zonen» ist bewusst von der behördenverbindlichen Forderung nach Siedlungsqualität resp. ortsbaulichen Qualitäten Abstand zu nehmen. Neu nimmt der Richtplan diese Gebiete vom Grundsatz G 5.2 aus: «... misst sich – ausserhalb der Gebiete für «Weisse Zonen» - an hohen städtebaulichen Anforderungen».

→ Synopse Seite 11

2.7 S 5.2.2 Dichten der Siedlungen

Den Beschluss S 5.2.2 beschloss der Kantonsrat erstmalig 2004. Der Auftrag an die Gemeinden zur Prüfung der heutigen Ausnützungsziffern ist richtig und sinnvoll. Der zweite Satz hingegen, dass es eine sinnvolle Abstufung der Dichten zwischen benachbarten Zonen bedarf, ist mit den Zielen der Wohnpolitischen Strategie 2030 und weiteren Zielen der Entwicklung nach innen nicht

kompatibel. Er ist vollständig zu löschen. Auch mit dem Weglassen dieses Satzes bleibt der Auftrag im Richtplan bestehen, einzig der Abstufungsauftrag fällt weg.

→ Synopse Seite 11

2.8 S 5.2.3 Gebiete für Verdichtung

Der Kantonsrat beschloss 2013 die Gebiete für die Verdichtung mit dem Ziel, in den festgelegten Gebieten hohe Ausnutzungen zuzulassen. Mit den verschiedenen Auflagen erschwert es der Richtplan heute, die Verdichtungsgebiete stark zu entwickeln. Aufgrund der allgemeinen Stossrichtung im Planungs- und Baugesetz und dem Auftrag des Regierungsrats in der Wohnpolitischen Strategie 2030 ist dieser Beschluss zu entschlacken. Ziel muss sein, in den Verdichtungsgebieten die Hürden für das Bauen (auch für Wohnungen) zu senken.

Dazu sollen die notwendigen städtebaulichen Variantenstudien neu nicht mehr ein «Muss» sein, sondern ein «Kann». Es soll den Gemeinden zukünftig freigestellt sein, ob sie solche Studien durchführen oder nicht. Explizit ausgenommen sind die Gebiete für «Weisse Zonen» von dieser Regelung.

Die Prüfung von Umnutzungen von Arbeits- zu Wohn- und Mischnutzungen soll ebenfalls gestrichen werden. Einerseits widerspricht dieser Auftrag den reinen Arbeitsgebieten – welche ebenfalls teilweise in Verdichtungsgebieten liegen – und andererseits führen die Gemeinden solche Überlegungen unabhängig vom Richtplan bereits durch.

Schlussendlich soll auch die grundeigentümergebundene Sicherung der Resultate der städtebaulichen Verfahren gestrichen werden. Dieser Satz führte in der Vergangenheit dazu, dass in den Verdichtungsgebieten in der Regel eine Um- oder Aufzonung nur mit einer Bebauungsplanpflicht umgesetzt wurde. Damit verkomplizierten sich die Verfahren in den kantonalen Verdichtungsgebieten unnötig.

→ Synopse Seite 11

3 Kosten

Diese Anpassung hat für den Kanton keine konkreten Kostenfolgen.

4 Vorschlag zur Anpassung des Richtplans für die öffentliche Mitwirkung

Die detaillierten Anpassungen sind in der ebenfalls öffentlich aufliegenden Synopse dargestellt.

→ Synopse Seiten 2–12

Teil B Stabilisierungsstrategie aufgrund der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2)

In den letzten Jahren überarbeitete das Parlament das Raumplanungsgesetz (RPG) in zwei grossen Teilrevisionen: RPG 1 (2014) und RPG 2 (2023).

RPG 1

Das Hauptanliegen der ersten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) ist die Siedlungsentwicklung nach innen (Verdichtung). RPG 1 wurde vom Stimmvolk im März 2013 deutlich angenommen und ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft. RPG 1 wurde im Kanton Zug im Rahmen von zwei Richtplananpassungen 2013 sowie 2018 umgesetzt.

RPG 2

Bei der zweiten Teilrevision des RPG (RPG 2) steht das Bauen ausserhalb der Bauzonen im Fokus. Das Ziel ist es, die Zahl der Gebäude und den Umfang der versiegelten Flächen zu begrenzen (Stabilisierungsziel). Auslöser dafür war die Landschaftsinitiative, deren Anliegen der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments übernahm. Nach mehrjähriger Diskussion verabschiedete das Parlament RPG 2 am 29. September 2023 einstimmig. Das Initiativkomitee zog die Landschaftsinitiative daraufhin zurück. Der Bundesrat verabschiedete die revidierte Raumplanungsverordnung (RPV) im Oktober 2025. Diese trat gestaffelt in Kraft: Bestimmungen des RPG, die keine Anpassungen in den Kantonen erforderten, traten per 1. Januar 2026 in Kraft. Die anderen Bestimmungen gelten ab 1. Juli 2026. RPG 2 umfasst verschiedene Themen, welche mit unterschiedlichen Instrumenten umgesetzt werden.

1 Wesentliche Änderungen von RPG 2 und deren Umsetzung im Kanton Zug

RPG 2 umfasst folgende wesentlichen Änderungen und Neuerungen:

- Stabilisierungsziele;
- Abbruchprämie;
- Gebietsansatz;
- Vorrang der Landwirtschaft;
- illegales Bauen;
- sowie weitere direkt anwendbare Bestimmungen fürs Bauen ausserhalb Bauzonen.

Diese Richtplananpassung bezieht sich nur auf das Stabilisierungsziel. Die anderen Themen im Zusammenhang mit RPG 2, welche einen kantonalen Nachvollzug erfordern, sind in der dringlichen Einführungsverordnung zum Raumplanungsgesetz (EV RPG) abgehandelt oder allenfalls Gegenstand einer späteren Richtplananpassung. Die Vernehmlassung zur EV RPG fand im Frühjahr 2026 statt. Der Regierungsrat des Kantons Zug verabschiedete die EV RPG und setzte sie am 1. August 2026 in Kraft. Damit hat er die bundesrechtlichen Vorgaben in RPG 2 im Kanton Zug fristgerecht und rechtskonform umgesetzt.

Im Folgenden wird das Stabilisierungsziel detailliert erläutert (Kapitel 1.1). Im Anschluss werden die weiteren Themen kurz beleuchtet, welche zwar nicht Gegenstand der Richtplananpassung bilden, die als Massnahmen aber ebenfalls Teil der kantonalen Stabilisierungsstrategie sind. Sie sind bereits in anderen Erlassen geregelt (Kapitel 1.2 bis 1.6).

1.1 Stabilisierungsziel (Gegenstand der Richtplananpassung)

Kernstück von RPG 2 ist das Stabilisierungsziel, das seit dem 1. Juli 2026 gilt. Demnach dürfen die Anzahl der Gebäude sowie die versiegelten Flächen ausserhalb der Bauzonen gegenüber dem Referenzzeitpunkt (29. September 2023) um höchstens 2 % zunehmen. Der Bund hat auf einer einheitlichen Datenbasis die jeweiligen Referenzwerte für die Kantone berechnet und diese im Anhang der RPV festgelegt.

RPG 2 gibt den Kantonen den Auftrag, innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung ein «Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele» (kurz: Stabilisierungsstrategie) zu erarbeiten und dieses im kantonalen Richtplan zu verankern. Liegt innerhalb der genannten Frist kein entsprechender vom Bundesrat genehmigter Richtplaninhalt vor, ist jedes weitere neue Gebäude ausserhalb der Bauzonen bis zum Vorliegen der Genehmigung kompensationspflichtig.

Nach der erstmaligen Erstellung haben die Kantone ihre Stabilisierungsstrategie periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Einhaltung der Ziele wird vom Bund im Rahmen der vierjährlichen kantonalen Berichterstattung überprüft. Wird eines der Stabilisierungsziele verfehlt (Zahl der Gebäude oder versiegelte Fläche), ordnet der Bundesrat ebenfalls eine Kompensationspflicht an.

1.1.1 Referenzwerte zu den Stabilisierungszielen

Das Stabilisierungsziel setzt sich aus zwei eigenständigen, unterschiedlich gelagerten Teilzielen zusammen:

- der Stabilisierung der Anzahl der Gebäude ausserhalb der Bauzonen, sowie
- der Stabilisierung der Fläche der Bodenversiegelung in der Nichtbauzone.

Diese dürfen jeweils nicht mehr als 2 % gegenüber dem Referenzwert vom 29. September 2023 zunehmen (Beschlussdatum von RPG 2 durch die eidgenössischen Räte). Somit gilt das Stabilisierungsziel rückwirkend. Die vom Bund errechneten Referenzwerte für jeden Kanton sind im Anhang 1 der RPV festgehalten; für den Kanton Zug sind die folgenden Werte verbindlich:

	Gebäude	Bodenversiegelung
Referenzwert	6436	323 ha
Max. Zunahme um 2 % (= Kontingent)	+ 129	+ 6,46 ha

Tabelle 1: Referenzwerte bei Gebäuden und Bodenversiegelung für den Kanton Zug

Das Bundesrecht gibt vor, dass bei einer Überschreitung dieser Werte innerhalb eines Kantons jedes neue Gebäude und jede neu versiegelte Fläche ausserhalb der Bauzonen im gleichen Umfang kompensiert werden muss; also Gebäude abgerissen beziehungsweise Flächen entsiegelt werden müssen, je nachdem, welches der Ziele überschritten wird.

1.1.2 Stabilisierungsziel Gebäude ausserhalb der Bauzonen

Definition Gebäude

Das Bundesrecht gibt vor, was hinsichtlich des Stabilisierungsziels als Gebäude gilt und verweist auf die Verordnung über das eidgenössische Gebäude- und Wohnungsregister (GWR). Das Stabilisierungsziel gilt nur für Gebäude mit einer Gebäudefläche von 6 Quadratmetern oder mehr. Alle Bauten, die den Gebäudebegriff erfüllen – unabhängig ihrer Nutzung – sind dem Kontingent anzurechnen, auch landwirtschaftlich oder forstwirtschaftlich genutzte.

Geltungsbereich Gebäude

Die Zahl der Gebäude ist im ganzen Nichtbaugebiet zu stabilisieren. Der Geltungsbereich umfasst somit auch den Wald, das Sömmerungsgebiet sowie alle weiteren Nichtbauzonen (bspw. Weilerzonen, Reitsportzonen, etc.).

Ausnahmen Gebäude

Bei der Beurteilung der Erreichung des Ziels nicht zu berücksichtigen sind Gebäude,

- die nach dem 29. September 2023 geschützt oder einer Bauzone zugewiesen worden sind;
- die gestützt auf eine Plangenehmigung des Bundes erstellt werden.

1.1.3 Stabilisierungsziel Flächen der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen

Definition Bodenversiegelung

Ein Boden gilt als versiegelt, wenn es sich um eine Gebäudegrundfläche oder um eine Bodenfläche mit einem wasserundurchlässigen Belag wie Beton oder Asphalt handelt. Aber auch wasserundurchlässige Beläge mit einem wasserundurchlässigen Untergrund gelten als versiegelt.

Geltungsbereich Bodenversiegelung

Die Bodenversiegelung ist im ganzen Nichtbaugebiet zu stabilisieren, somit auch im Wald und allen weiteren Nichtbauzonen (bspw. Weilerzonen, Reitsportzonen etc.), ausgenommen ist das Sömmerungsgebiet. Das Sömmerungsgebiet umfasst die traditionell alpwirtschaftlich genutzte Fläche und wird nur im Sommer bewirtschaftet. Das einzige Sömmerungsgebiet im Kanton Zug befindet sich rund um den Wildspitz (Alpli, Schönalpboden, Ramenegg).

Ausnahmen Bodenversiegelung

Während bei den Gebäuden kein Spielraum besteht, gibt es bei den versiegelten Flächen im Bundesrecht verschiedene Ausnahmen, die nicht angerechnet werden. Dadurch sind dem Kontingent folgende versiegelten Flächen und Gebäudeflächen nicht anzurechnen:

- Land- und Forstwirtschaft;
- Tourismus;

- Energieanlagen;
- kantonale oder nationale Verkehrsanlagen;
- Bauvorhaben, die im Rahmen eines Plangenehmigungsverfahrens (PGV) des Bundes zugelassen werden.

Entfällt in den aufgeführten Ausnahmefällen der ursprüngliche Bewilligungszweck jedoch – bspw. bei einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung – so muss die versiegelte Fläche rückwirkend trotzdem dem Kontingent angerechnet werden.

1.1.4 Bisherige Entwicklung

In der Stabilisierungsstrategie muss die bisherige Entwicklung «skizzenhaft» aufgezeigt werden. Die detaillierte technische Aufarbeitung wird in einem separaten Bericht («Technischer Grundlagenbericht zur Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug»; zg.ch/richtplananpassung) abgehandelt. Die Aufarbeitung ist anspruchsvoll, da gewisse Daten nicht, nur teilweise oder nur in ungenügender Qualität vorhanden sind.

Gebäude

Die Veränderung in den letzten 10 Jahren ist schwierig zu erfassen, da die Daten aus der amtlichen Vermessung (AV) wie auch diejenigen aus dem Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) mit grossen Vorbehalten zu betrachten sind. Durch die Veränderung der Erhebungsmethodik sind keine gesicherten Annahmen zu treffen. Betrachtet man die Zahlen der AV zeigt sich eine Zunahme von durchschnittlich 13 Gebäuden pro Jahr. Diese Zahl schwankt allerdings erheblich (zwischen minus 20 und plus 43 Gebäuden pro Jahr).

Bodenversiegelung

Anhand der Daten aus der Arealstatistik ergibt sich eine – gemäss RPG 2 zu berücksichtigende – Zunahme von 5 Hektaren versiegelter Fläche zwischen den Erhebungen 2009 und 2018. Den grössten Anteil an diesem Zuwachs tragen die kommunalen Verkehrsflächen bei.

1.1.5 Veränderungsbilanz anhand von Baugesuchen

Ab dem Stichdatum (29. September 2023) bis zum Redaktionsschluss für diese Richtplananpassung (30. Juni 2026) wurden die Daten im Rahmen einer «Veränderungsbilanz» bei der Baugesuchs-Prüfung vollständig erhoben; allerdings ist dieser Zeitraum für zuverlässige Aussagen kurz. Die Entwicklung ist weiter genau zu beobachten. Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse wiedergegeben.

Gebäude

Die Veränderungsbilanz zeigt einen stabilen Gebäudestand ausserhalb der Bauzone. Es sind keine neuen Gebäude hinzugekommen. Die Dynamik ist aber gross, es wurde viel abgebrochen (60 Gebäude) und viele (Ersatz-)Neubauten (60 Gebäude) erstellt. Die Auswirkungen von RPG 2 und insbesondere der Abbruchprämie ist schwierig vorauszusagen. Der Regierungsrat nimmt an,

dass künftig tendenziell weniger abgebrochen wird und Gebäude eher behalten werden, um sich zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten.

Versiegelung

Zwar nahm die effektive Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen im beobachteten Zeitraum über alles um 8873 m² zu. Aufgrund der vielen Ausnahmen (Landwirtschaft, kantonale Strassen etc.), welche RPG 2 zulässt – und deren neuen versiegelten Flächen in der Bilanz nicht angerechnet werden müssen – nahm die für RPG 2 relevante Bodenversiegelung unter dem Strich ab (minus 12 707 m²).

1.1.6 Fazit

Gebäude

Die Entwicklung bei den Gebäuden ist schwierig abzuschätzen und hängt stark davon ab, wie viele Gebäude auch zukünftig abgerissen werden. Aufgrund der bisherigen Zahlen kann man davon ausgehen, dass das Kontingent noch sicher für 20 Jahre reichen wird. Das Monitoring mit der Veränderungsbilanz gewährleistet die Beobachtung der laufenden Entwicklung. Dies wird auch in den nächsten Jahren wichtig bleiben, um bei Bedarf reagieren zu können.

Bodenversiegelung

Aufgrund der vielen Ausnahmen, die bei den versiegelten Flächen nicht angerechnet werden müssen, nimmt die Bodenversiegelung gemäss RPG 2 im Moment sogar ab. Trotzdem ist die Entwicklung auch hier aufmerksam zu verfolgen. Denn entfällt in den aufgeführten Ausnahmefällen der ursprüngliche Bewilligungszweck, beispielsweise bei einer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung, so muss die versiegelte Fläche, wie bereits erwähnt, rückwirkend trotzdem dem Kontingent angerechnet werden. Der Handlungsbedarf bei der Bodenversiegelung ist im Kanton Zug bescheiden und das Kontingent dürfte ebenfalls noch für viele Jahre ausreichen.

1.2 Abbruchprämie (Gegenstand der EV RPG)

Das Bundesrecht gibt vor, dass Eigentümerinnen und Eigentümer von Bauten und Anlagen, die ausserhalb der Bauzonen liegen, bei deren Abbruch eine Abbruchprämie in der Höhe der Abbruchkosten erhalten. Davon ausgenommen sind die Kosten für die Entsorgung von Spezialabfällen oder Altlasten. Beim Abbruch von Bauten und Anlagen ohne landwirtschaftliche oder touristische Nutzung wird die Abbruchprämie nur ausgerichtet, wenn kein Ersatzneubau erstellt wird. Die Kantone müssen die Abbruchprämie primär mit den Erträgen aus dem Mehrwertausgleich finanzieren; darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln.

1.3 Gebietsansatz (freiwilliges Instrument; allenfalls Gegenstand einer späteren Richtplananpassung)

Der Gebietsansatz ist ein freiwilliges Planungsinstrument, welches den Kantonen ermöglichen soll, beim Bauen ausserhalb der Bauzonen den regionalen Besonderheiten besser Rechnung zu tragen.

Die Kantone können in spezifischen Fällen von den abschliessenden bundesrechtlichen Bestimmungen zum Bauen ausserhalb der Bauzone abweichen. Dafür müssen sie im kantonalen Richtplan Gebiete bezeichnen, in denen aufgrund einer räumlichen Gesamtkonzeption bestimmte Mehrnutzungen zulässig sind (deshalb «Gebietsansatz»). Diese Mehrnutzung ist aber mit Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen verbunden, die insgesamt zu einer Verbesserung der Gesamtsituation von Siedlungsstruktur, Landschaft, Baukultur, Kulturland und Biodiversität führen müssen. Bei diesen Gebieten handelt sich weiterhin um Nichtbauzonen. Voraussetzung ist zudem ein genehmigter kantonaler Richtplan mit einer Stabilisierungsstrategie.

Die ganze Thematik rund um den Gebietsansatz ist komplex und verlangt vorgängig eine differenzierte Auslegeordnung und Aufarbeitung der Grundlagen (Themen Mehrnutzungen, Kompensations- und Aufwertungsmassnahmen, Abwägung der Interessen, räumliche Abgrenzung etc.). Um entscheiden zu können, ob – und wenn ja in welcher Form – der Gebietsansatz im Kanton Zug umgesetzt wird, müssen diese Fragen erst sauber geklärt werden.

1.4 Vorrang der Landwirtschaft (Gegenstand der EV RPG und der Revision PBG)

Im revidierten Raumplanungsgesetz wird neu explizit festgehalten, dass die Landwirtschaft mit ihren Bedürfnissen in der Landwirtschaftszone Vorrang gegenüber nicht landwirtschaftlichen Nutzungen hat. Die zuständige Behörde kann im Rahmen einer Interessensabwägung umweltschutzrechtliche Erleichterungen gewähren, wenn die Interessen der Landwirtschaft stärker wiegen. Dies kann bei Lärmvorschriften oder Mindestabständen bezüglich Geruchsemissionen der Fall sein.

Darüber hinaus gibt RPG 2 den Kantonen die Möglichkeit, gewisse im RPG enthaltene Ausnahmegenehmigungen grundsätzlich nicht mehr zu erteilen. Eine entsprechende Regelung benötigt eine Grundlage in einem kantonalen Gesetz, weshalb dies in der EV RPG (Verordnung) nicht geregelt ist. Die Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) nimmt diesen Punkt auf.

1.5 Illegales Bauen (Gegenstand der EV RPG)

Die zuständigen Behörden sollen dafür sorgen, dass unbewilligte Nutzungen innerhalb nützlicher Frist festgestellt und anschliessend sofort untersagt und unterbunden werden. Rückbauten zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sind unverzüglich anzuordnen und durchzuführen. Neu kann nur noch die kantonale Behörde auf die Anordnung eines Rückbaus verzichten.

1.6 Weitere direkt anwendbare Bestimmungen fürs Bauen ausserhalb Bauzonen

Weitere Bestimmungen behandelt das Bundesrecht abschliessend. Dazu sind in den Kantonen keine Anpassungen erforderlich.

Bestehen Gebäude und Anlagen oder Nutzungen nachweislich schon länger als 30 Jahre, wird der Rückbau grundsätzlich nicht mehr angeordnet. Dieser einfache Bestandsschutz tritt nur ein, wenn

in dieser Frist (30 Jahre) weder die kommunale noch die kantonale Behörde die Bereinigung des illegalen Zustands gefordert haben.

Zudem gibt es eine Spezialregelung für altrechtliche Gast- und Beherbergungsbetriebe. Die Raumplanungsverordnung legt neu fest, dass Hotels ausserhalb der Bauzonen die Zahl ihrer Betten auf bis zu 120 erweitern dürfen. Restaurants dürfen die Anzahl Sitzplätze auf maximal 100 erhöhen. Die Erweiterung muss betrieblich notwendig sein. Die damit geschaffenen Gebäudeflächen und versiegelten Flächen sind anderweitig zu kompensieren.

Änderungen RPG 2	Umsetzung Kanton Zug
Stabilisierungsziel	Richtplan
Abbruchprämie	EV RPG
Gebietsansatz (freiwilliges Planungsinstrument)	Richtplan (allenfalls spätere Anpassung)
Vorrang der Landwirtschaft	EV RPG
Illegales Bauen	EV RPG
Weitere direkt anwendbare Bestimmungen fürs Bauen ausserhalb Bauzonen	Bereits abschliessend im Bundesrecht geregelt

Tabelle 2: Die wichtigsten Änderungen mit RPG 2 und deren Umsetzung im Überblick

2 Stabilisierungsstrategie (Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele)

2.1 Auftrag

Die Kantone haben den Auftrag, ein «Gesamtkonzept zur Erreichung der Stabilisierungsziele» (kurz: Stabilisierungsstrategie) zu erarbeiten und dieses in ihrem Richtplan festzusetzen. Dazu müssen sie mindestens Grundlagen für die Stabilisierungsstrategie erarbeiten und darlegen, mit welchen Massnahmen sie sicherstellen wollen, dass das Stabilisierungsziel langfristig eingehalten werden kann.

Durch die klaren Zielvorgaben im RPG ist der Spielraum für eine kantonale Strategie bescheiden. Den Kantonen bleiben drei Stossrichtungen:

- Ein Kanton verlangt umgehend eine vollständige Kompensation aller Gebäude und aller versiegelten Flächen ausserhalb der Bauzonen mit dem Ziel, die maximal zulässigen Kontingente gar nie auszuschöpfen und unter dem Stabilisierungsziel zu bleiben. Bei den Gebäuden hiesse dies ein Einfrieren der Gebäudezahl auf dem heutigen Stand; bei den Flächenversiegelungen führte es nur zu einem langsam verlaufenden Anstieg – dies aufgrund der Berechnungsmethodik des RPG, bei welcher neue landwirtschaftliche Versiegelungen erlaubt sind und nicht angerechnet werden müssen, bei späterer Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung aber trotzdem dem Kontingent abgezogen werden.

- b) Ein Kanton kann aber auch «nichts» unternehmen und sein Kontingent aufbrauchen. Sobald das Stabilisierungsziel erreicht ist, ist er gezwungen, jedes neue Gebäude und jede neue Flächenversiegelung eins zu eins zu kompensieren.
- c) Als dritte Stossrichtung bietet sich ein Mittelweg an: Ein Kanton erlässt Massnahmen, um das Erreichen der Stabilisierungsziele möglichst hinauszuzögern und sich für längere Zeit noch einen gewissen Spielraum zu erhalten.

Die Stabilisierungsstrategie des Kantons Zug verfolgt die dritte Stossrichtung und setzt diese in einem Grundsatz fest (Kapitel 2.4).

2.2 Aufbau der Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug

Die Stabilisierungsstrategie des Kantons Zug basiert auf folgenden Elementen:

- Grundlagen zur Stabilisierungsstrategie
- Grundsatz zu den Stabilisierungszielen
- Massnahmen zur Erreichung der Stabilisierungsziele

2.3 Grundlagen zur Stabilisierungsstrategie

Damit sich die Stabilisierungsstrategie auf nachvollziehbare Grundlagen abstützen kann, müssen die Kantone den Stand und die bisherige Entwicklung der Anzahl Gebäude sowie der Flächen der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen aufzeigen.

Die Grundlagen zur Stabilisierungsstrategie werden im Bericht «Technischer Grundlagenbericht zur Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug» (zg.ch/richtplananpassung) abgehandelt. Er ist Teil der Stabilisierungsstrategie.

2.4 Grundsatz zu den Stabilisierungszielen

Die Stabilisierungsstrategie des Kantons Zug basiert auf dem Grundsatz, mit den Kontingenten haushälterisch umzugehen und sich so für möglichst lange Zeit einen Spielraum für die bauliche Entwicklung ausserhalb Bauzonen zu erhalten. Der Kanton Zug geht davon aus, dass die Kontingente mit diesem Ansatz erst in rund 20 bis 25 Jahren aufgebraucht sein werden. Ab diesem Zeitpunkt ist jedes neue Gebäude und jede neue Flächenversiegelung ausserhalb der Bauzonen kompensationspflichtig.

Der Grundsatz zu den Stabilisierungszielen wird im kantonalen Richtplan festgesetzt und ist Gegenstand dieser Richtplananpassung.

2.5 Massnahmen zur Erreichung der Stabilisierungsziele

Der Kanton trifft verschiedene Massnahmen, um sich möglichst lange einen Spielraum für zonenkonforme sowie standortgebundene Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone zu bewahren. Die Massnahmen sind Gegenstand verschiedener gesetzlicher Grundlagen, insbesondere der EV RPG und der anstehenden PBG-Revision (Vernehmlassung Herbst 2026). Weitere Massnahmen sind durch das Bundesgesetz vorgegeben. Gegenstand dieser Richtplananpassung sind folglich nur diejenigen Massnahmen, welche nicht bereits in anderen Erlassen behandelt werden.

Kapitel	Grundlagen	Umsetzung
2.3	Grundlagen zur Stabilisierungsstrategie	Technischer Grundlagenbericht zur Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug
Kapitel	Grundsatz	Umsetzung
2.4	Grundsatz zu den Stabilisierungszielen	Richtplan (G 10 und L 12.1)
Kapitel	Massnahmen	Umsetzung
2.5	Massnahmen zur Erreichung der Stabilisierungsziele	
2.5.1	Praxis im Baubewilligungsverfahren	Richtplan (L 12.1.1 a., b. und c.)
2.5.2	Monitoring Gebäude und Bodenversiegelung (Veränderungsbilanz)	EV RPG, Richtplan
2.5.3	Abbruchprämie	EV RPG
2.5.4	Baupolizei (illegales Bauen)	EV RPG
2.5.5	Kompensationspflicht	RPG
2.5.6	Spielräume Kompensation	EV RPG
2.5.7	Kompensationspflicht für Gebäude	EV RPG
2.5.8	Einschränkende Bestimmungen gemäss Art. 27a RPG	PBG-Revision (Delegationsnorm)

Tabelle 3: Aufbau der Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug

2.5.1 Praxis im Baubewilligungsverfahren → Gegenstand dieser Richtplananpassung

Die heutige Bewilligungspraxis im Kanton Zug ist bereits restriktiv, dies zeigt die Veränderungsbilanz. Schon heute wird im Baubewilligungsverfahren ausserhalb der Bauzone genau hingeschaut. Wo immer möglich werden Gebäude abgebrochen und die versiegelten Flächen auf ein Minimum beschränkt. Dies zeigt auch die hohe Anzahl an Abbrüchen seit September 2023. Die kantonale Praxis wird nun im Richtplan verankert (L 12.1.1 a., b. und c.) und damit gestärkt.

Massnahme betrifft folgende Stabilisierungsziele:

- Anzahl Gebäude
- Fläche Bodenversiegelung

2.5.2 Monitoring Gebäude und Bodenversiegelung (Veränderungsbilanz) → Gegenstand dieser Richtplananpassung

Vorgaben gemäss Bundesrecht:

Die Kantone müssen eine Veränderungsbilanz führen. Dabei sind alle zu berücksichtigenden Gebäude und Versiegelungen, die nach dem Referenzzeitpunkt (29. September 2023) hinzugekommen oder weggefallen sind, enthalten. Die Kantone überprüfen mindestens alle vier Jahre die Erreichung der Stabilisierungsziele im Rahmen der Berichterstattung an den Bund.

Umsetzung Kanton Zug:

Die Anzahl Neubauten und Abbrüche sowie die Bodenversiegelung werden seit dem 29. September 2023 anhand der Baugesuche vom Amt für Raum und Verkehr (ARV) tabellarisch erfasst. Künftig wird die kantonale Softwarelösung für die Verwaltung der Baugesuche so erweitert, dass diese Daten bereits mit dem Baugesuch erhoben werden können. Die Zuständigkeit für die Datenerfassung liegt beim ARV. Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller wiederum sind verpflichtet, Baugesuchen ausserhalb der Bauzone eine Versiegelungsbilanz beizulegen. Ausführliche Informationen zum Monitoring (Veränderungsbilanz) finden sich im Technischen Grundlagenbericht zur Stabilisierungsstrategie im Kanton Zug (zg.ch/richtplananpassung).

Dieses fortlaufende Monitoring schafft die Datengrundlage, um die Entwicklung ausserhalb der Bauzone überhaupt erfassen zu können, da diese Daten bisher nur unvollständig vorlagen. Damit erhält der Kanton die Möglichkeit, frühzeitig zu handeln, sobald die vorhandenen Spielräume kleiner werden.

Das neue Richtplankapitel «G 10 Ziele zur Stabilisierung» setzt das Führen der Veränderungsbilanz fest.

Massnahme betrifft folgende Stabilisierungsziele:

- Anzahl Gebäude
- Fläche Bodenversiegelung

2.5.3 Abbruchprämie → nicht Gegenstand dieser Richtplananpassung

Vorgaben gemäss Bundesrecht:

Eigentümerinnen und Eigentümer von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen erhalten bei einem Rückbau eine Abbruchprämie in der Höhe der Abbruchkosten. Die Höhe der Abbruchprämie wird anhand von pauschalisierten Kosten für den Abbruch des Gebäudevolumens und der versiegelten Flächen errechnet. Nicht gedeckt sind allfällige Kosten für die Entsorgung von Spezialabfällen oder Altlasten. Wenn eine anderweitige gesetzliche Pflicht zur Tragung der Beseitigungskosten besteht, dann wird keine Abbruchprämie bezahlt. Beim Abbruch von Bauten und Anlagen ohne landwirtschaftliche oder touristische Nutzung wird die Abbruchprämie nur ausgerichtet, wenn kein Ersatzneubau erstellt wird. Die Kantone schulden dem Bund keine Abbruchprämie.

Die Abbruchprämie soll einen Anreiz schaffen, nicht mehr benötigte Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone abzureissen und so die Spielräume zu erhöhen.

Finanzierung gemäss Bundesrecht:

Die Kantone finanzieren die Abbruchprämie primär mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe; darüber hinaus mit allgemeinen Finanzmitteln. Der Bund kann Beiträge an die Aufwendungen der Kantone leisten. Dabei berücksichtigt er die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kantone, insbesondere die Ergiebigkeit der Mehrwertabgabe. Dafür müsste die Bundesversammlung einen Kredit sprechen. Momentan sind noch keine entsprechenden Absichten erfolgt.

Die Kantone erstatten dem Bund bis zum 31. März des Folgejahrs Bericht über die im Vorjahr für erfolgte Abbrüche geleisteten Abbruchprämien. Das ARE legt gestützt darauf die Beiträge an die Kantone für das entsprechende Jahr fest. Übersteigen die gesamten Beiträge die im bewilligten Voranschlagskredit eingestellten Mittel, werden die Beiträge an die Kantone proportional gekürzt.

Umsetzung im Kanton Zug:

Die Einzelheiten zur Abbruchprämie, wie Zuständigkeiten und Verfahren im Kanton Zug, regelt die EV RPG. Ebenfalls festgelegt ist die Finanzierung und in welchen Fällen keine Abbruchprämie bezahlt wird. Diese Ausnahmen beschränken sich auf ein Minimum, damit der Anreiz für den Rückbau möglichst gross ist. Es soll aber verhindert werden, dass zum Beispiel illegale Bautätigkeiten mit Abbruchprämien belohnt werden.

Die Abbruchprämie ist primär über Erträge der Mehrwertabgabe und darüber hinaus über allgemeine Finanzmittel zu finanzieren. Aktuell liegen beim Kanton keine Einnahmen aus den Mehrwertabgaben vor. Auch gibt es keine verlässlichen Einschätzungen, in welcher Höhe Einnahmen für die nächsten 15 Jahre zu erwarten sind. Folglich sind die Abbruchprämien über die allgemeinen Finanzmittel zu finanzieren. Der Bund kann Beiträge an die Aufwendungen der Kantone leisten. Auch diesbezüglich kann nicht abgeschätzt werden, ob der Kanton Zug mit Bundesgeldern unterstützt wird und wenn ja, wie hoch diese Beiträge sein werden.

Massnahme betrifft folgendes Stabilisierungsziel:

- Anzahl Gebäude

2.5.4 Baupolizei (illegales Bauen) → nicht Gegenstand dieser Richtplananpassung

Vorgaben gemäss Bundesrecht:

Die neuen Bestimmungen zum Vollzug beim illegalen Bauen traten am 1. Juli 2026 in Kraft und werden bereits im Kapitel 1.5 erläutert. Die Kantone haben Verfahren und Zuständigkeiten zu regeln, damit der Vollzug der neuen Bestimmungen funktioniert.

Umsetzung im Kanton Zug:

Die Verfahren und Zuständigkeiten werden in der EV RPG geregelt. Die neu geschaffene kantonale Fachstelle Baupolizei unterstützt fachlich die Gemeinden beim Vollzug bei illegalen Bauten

ausserhalb der Bauzone. Dies stärkt die Gemeinden bei ihren baupolizeilichen Aufgaben. Ein konsequenter Vollzug von Massnahmen gegen illegales Bauen bewahrt den Spielraum (Kontingente).

Massnahme betrifft folgende Stabilisierungsziele:

- Anzahl Gebäude
- Fläche Bodenversiegelung

2.5.5 Kompensationspflicht → nicht Gegenstand dieser Richtplananpassung

Vorgaben gemäss Bundesrecht:

Die Stabilisierungsziele werden eingehalten, wenn die Anzahl der zu berücksichtigenden Gebäude beziehungsweise die zu berücksichtigende versiegelte Fläche im betreffenden Kanton nicht mehr als 2 % über dem jeweiligen Referenzwert liegt. Wird das Stabilisierungsziel für Gebäude nicht eingehalten, muss jedes neu zugelassene Gebäude ausserhalb der Bauzonen durch den Abbruch eines bestehenden Gebäudes ausserhalb der Bauzonen kompensiert werden. Wird das Stabilisierungsziel für die Bodenversiegelung nicht eingehalten, muss jede neue anrechenbare versiegelte Fläche ausserhalb von Bauzonen und Sömmerungsgebiet durch die Rekultivierung einer gleich grossen Fläche ausserhalb von Bauzonen und Sömmerungsgebiet kompensiert werden

Umsetzung im Kanton Zug:

Die Kompensationspflicht ist abschliessend im Bundesrecht geregelt. Mit der vorliegenden Richtplananpassung (L 12.1.1) hält der Kanton Zug fest, dass er die vorgegebenen Kontingente möglichst haushälterisch nutzen möchte, um möglichst lange nicht kompensationspflichtig zu sein.

Massnahme betrifft folgende Stabilisierungsziele:

- Anzahl Gebäude
- Fläche Bodenversiegelung

2.5.6 Spielräume Kompensation → nicht Gegenstand dieser Richtplananpassung

Vorgaben gemäss Bundesrecht:

Die Kantone haben die Möglichkeit, ihre Kontingente zu steuern (Spielräume).

Umsetzung im Kanton Zug:

Der Kanton Zug regelt dies in der EV RPG. Das Kontingent für die Gebäude wird wie folgt genutzt:

- a) 80 % für neue, zonenkonforme Land- und Forstwirtschaftsgebäude und;
- b) 20 % für neue Gebäude im öffentlichen Interesse sowie neue Gebäude in den Übrigen Zonen mit speziellen Vorschriften.

Neue Gebäude ausserhalb der Bauzone, die weder öffentlichen Interessen noch der zonenkonformen Land- oder Forstwirtschaft dienen und nicht in den Übrigen Zonen mit speziellen Vorschriften liegen, werden nur bewilligt, wenn als Kompensation ein anderes Gebäude zurückgebaut wird.

Das Kontingent für die Bodenversiegelung wird für neue versiegelte Flächen genutzt, die mit Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse zusammenhängen oder sich in den Übrigen Zonen mit speziellen Vorschriften befinden. Neue versiegelte Flächen ausserhalb der Bauzone, die weder im öffentlichen Interesse liegen noch der Land- und Forstwirtschaft dienen und nicht in den Übrigen Zonen mit speziellen Vorschriften liegen, sind nur zulässig, wenn sie im gleichen Umfang und gleichwertig kompensiert werden.

Mit diesen Regelungen in der EV RPG stellt der Kanton Zug sicher, dass insbesondere die zonenkonforme Land- und Forstwirtschaft betrieblich notwendige Gebäude neu erstellen kann. Sie lässt aber Spielraum für standortgebundene Bauten im öffentlichen Interesse offen (z. Bsp. Reservoir).

Massnahme betrifft folgende Stabilisierungsziele:

- Anzahl Gebäude
- Fläche Bodenversiegelung

2.5.7 Kompensationspflicht für Gebäude → nicht Gegenstand dieser Richtplananpassung

In der EV RPG ist diesbezüglich vorgesehen, dass bereits, wenn 80 Prozent des Kontingents erreicht sind, eine Kompensationspflicht besteht. Nur so ist es möglich, in einem gewissen Rahmen flexibel zu bleiben und zum Beispiel wichtige Infrastrukturbauten oder andere wichtige Neubauten mit gewichtigem öffentlichem oder privatem Interesse im Rahmen einer Ausnahmegewilligung noch zu ermöglichen. Ist das Kontingent erst einmal vollständig aufgebraucht, gilt die Kompensationspflicht von Bundesrechts wegen und kantonale Ausnahmegewilligungen sind nicht mehr möglich.

Massnahme betrifft folgendes Stabilisierungsziel:

- Anzahl Gebäude

2.5.8 Einschränkende Bestimmungen gemäss Art. 27a RPG → nicht Gegenstand dieser Richtplananpassung

Mit Art. 27a RPG kann das kantonale Recht einschränkende Bestimmungen zu folgenden Artikeln vorsehen:

- 16a Abs. 2 RPG (innere Aufstockung);
- 24b RPG (nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe);
- 24c RPG (altrechtliche Bauten und Anlagen);
- 24d RPG (landwirtschaftsfremde Wohnnutzung und schützenswerte Bauten und Anlagen);
- 24e RPG (hobbymässige Tierhaltung).

Mit der aktuellen PBG-Revision ist vorgesehen, über eine Delegationsnorm den Nachvollzug auf Verordnungsstufe (EV RPG) zu regeln. Die EV RPG sieht diesbezüglich noch keine Einschränkungen vor. Sobald die Revision des PBG abgeschlossen ist, hat der Regierungsrat die Möglichkeit von den einschränkenden Bestimmungen Gebrauch zu machen.

Massnahme betrifft folgende Stabilisierungsziele:

- Anzahl Gebäude
- Fläche Bodenversiegelung

3 Richtplankapitel G 10 und L 12

3.1 Grund für die Anpassung des kantonalen Richtplans

Das Bundesrecht gibt den Kantonen vor, eine Stabilisierungsstrategie im Richtplan festzusetzen. Dazu gehört auch die Erarbeitung der dazugehörigen Grundlagen, um den Handlungsbedarf und nötige Massnahmen daraus abzuleiten. Da im Kanton Zug die meisten Massnahmen in der EV RPG oder im PBG vollzogen werden, beschränken sich die Festlegungen im kantonalen Richtplan auf das übergeordnete Ziel und die verbleibenden Massnahmen der konkreten Bewilligungspraxis. Um den Spielraum für die Einführung des Gebietsansatzes zu bewahren, nimmt der Kanton dazu ebenfalls einen Beschluss auf.

3.2 Vorschlag zur Anpassung des Richtplans für die öffentliche Mitwirkung

Viele RPG 2-Bestimmungen sind bereits abschliessend und lassen den Kantonen keinen Handlungsspielraum mehr. Auf Stufe Richtplan sind deshalb nur wenige Anpassungen notwendig. Zudem ist bezüglich der Stabilisierungsziele bereits vieles anderweitig geregelt, insbesondere in der kantonalen Einführungsverordnung zum Raumplanungsgesetz (EV RPG).

3.2.1 Anpassung Kapitel G Grundlagen

Das Kapitel G Grundlagen wird mit einem neuen Ziel G 10 «Ziele zur Stabilisierung» ergänzt: Die Stabilisierung der Zahl der Gebäude und der Bodenversiegelung sowie das Führen der Veränderungsbilanz gibt das Bundesrecht vor.

Richtplantext neu

G 10 Ziele zur Stabilisierung

G 10.1

Die Zahl der Gebäude und die Fläche der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen werden gemäss Bundesrecht stabilisiert. Der Kanton führt eine Veränderungsbilanz der zu berücksichtigenden Gebäude und Bodenversiegelungen.

3.2.2 Anpassung Kapitel L Landschaft

Das Kapitel L Landschaft wird mit dem Richtplankapitel L 12 «Erreichung der Stabilisierungsziele und Gebietsansatz» ergänzt. Darin verpflichtet sich der Kanton Zug in der Stabilisierungsstrategie (Richtplankapitel L 12.1.1) die vorgegebenen Kontingente für die Gebäude und die Bodenversiegelung haushälterisch zu nutzen. Die zonenkonforme Landwirtschaft entwickelt sich weiter und benötigt zeitgemässe Gebäude, auch gewisse Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse sind standortgebunden und benötigen einen Standort ausserhalb der Bauzone. Mit einem haushälterischen Umgang soll der Spielraum möglichst lange gewahrt werden. Dazu setzt der Kanton bei der Prüfung von Baugesuchen ausserhalb der Bauzone verschiedene Optimierungsmassnahmen fest (Richtplankapitel L 12.1.1 a., b. und c.):

- Den Abbruch von bestehenden Gebäuden resp. Entsiegelungen im Zusammenhang mit dem Bauprojekt;
- Prüfung, ob das Bauvorhaben innerhalb bestehender Bauten oder Anlagen realisiert werden kann;
- Prüfung, ob das Bauvorhaben als Anbau realisiert werden kann.

In Kapitel L 12.2 wird der Kanton schliesslich beauftragt, bis 2031 zu prüfen, ob er den Gebietsansatz – welcher ein freiwilliges Planungsinstrument ist – mittelfristig einführen will.

Richtplantext neu

L 12 Erreichung der Stabilisierungsziele und Gebietsansatz

L 12.1 Stabilisierungsstrategie

L 12.1.1

Der Kanton Zug nutzt die vom Bundesrecht vorgegebenen Kontingente für die Zahl der Gebäude sowie die Fläche der Bodenversiegelung ausserhalb der Bauzonen haushälterisch. Dazu prüft er im Einzelfall, ob

- Gebäude abgebrochen und/oder Flächen entsiegelt werden können;
- das Bauvorhaben innerhalb bestehender Bauten oder Anlagen realisiert werden kann;
- das Bauvorhaben als Anbau möglich ist.

L 12.2 Gebietsansatz

Der Kanton prüft die Einführung des Gebietsansatzes (Nichtbauzonen mit zu kompensierenden Nutzungen) bis 2031.

4 Beurteilung der Richtplananpassung

4.1 Tangierte Interessen

Dem Kanton bleibt nur ein sehr begrenzter Spielraum bei der Umsetzung von RPG 2. Eine Interessensabwägung für die Richtplaninhalte erübrigt sich aufgrund des Bundesrechts.

5 Kosten

Aus dieser Anpassung ergeben sich keine Kosten für den Kanton. Die Abbruchprämie regelt die EV RPG und diese Kosten sind im entsprechenden Regierungsratsbeschluss aufgeführt.

6 Vorschlag zur Anpassung des Richtplans für die öffentliche Mitwirkung

→ Synopse Seite 13