

Standortfaktor Wohnen in Zug

Schaffung von "Weissen Zonen" im Kanton Zug | rechtliche Problemfelder

2. Juli 2025

RA lic. iur. Christoph Schweiger

1. Ausgangslage und Aufgabenstellung

Der Kanton Zug prüft diverse Massnahmen zur (schnelleren, effizienteren) Bewilligung von Bauten und insbesondere von Wohnungen in allen Segmenten. Eine der zu prüfenden Massnahmen ist die Einführung so genannter "Weisser Zonen"¹.

Weisse Zonen sind, vereinfacht gesagt, Bauzonen, in welchen während einer befristeten Zeit mit relativ freien baurechtlichen Bestimmungen dichte Bebauungen baubewilligt werden können, sofern die bauenden Grundeigentümer und deren von der Bebauung betroffenes Umfeld sich durch Abschluss einer Planungsvereinbarung einig sind. Ein substantieller Teil der in dieser Weise realisierten Wohnungen soll für den Mittelstand erschwinglich sein und in Kostenmiete vermietet werden. Die angestammte lokale Bevölkerung soll bei der Wohnungsvergabe privilegiert berücksichtigt werden.

Die "Weisse Zone" wirft diverse raumplanungs- und staatsrechtliche Fragen auf, welche zu klären sind. Nachfolgend werden die rechtlichen Problemfelder der "Weissen Zone" vorerst lediglich übersichtsmässig dargestellt, jedoch rechtlich nicht in die Tiefe abgeklärt.

2. (Kantonale) Richtplanung

- Je unüblicher, je spezieller eine Bauzone ist, je erheblicher ihre Auswirkung auf den Raum ist, desto 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).

¹ Die Arbeitsgruppe Held/Weiss/Märkli/Roth/Fahrländer/Dittes und Schweiger hat die Idee der "Weissen Zone" in ihrem Bericht "Standortfaktor Wohnen Zug – ein planungsrechtliches und immobilienökonomisches Gedankenexperiment" dargestellt

- Angesichts der erheblichen Auswirkungen der Weissen Zonen auf den Raum sollten diese an geeigneter Lage – wohl am ehesten innerhalb von Verdichtungsgebieten - in der Richtplankarte lokalisiert und im Richtplantext im Lichte von Art. 8 und 8a RPG umschrieben sein.

3. Kantonale gesetzliche Regelungen

a. Regelung des Instituts der Weissen Zone im PBG

Das Institut der Weissen Zone ist im PBG zu regeln, d.h. entweder als kantonale (Bau-) Zone in § 9 PBG oder als kommunale (Bau-) Zone in § 18 ff. PBG.

Beispiel (Rohentwurf PBG René Hutter als Diskussionsgrundlage):

§ 9 Abs. 1 Bst d (neu): die überlagernden Zonen für die Entwicklung nach Innen (white zone)

§ 11 Abs. 11 b (neu): Kantonale Bauvorschriften – Entwicklung nach Innen (white zone)

1
Der Kanton bezeichnet nach vorgängiger Anhörung der betroffenen Gemeinden

- (Var a) in den Verdichtungsgebieten gemäss kantonalem Richtplan
- (Var b) in den vom Kantonsrat festgelegten Gebieten im kantonalen Richtplan

überlagernde Zonen für die Entwicklung nach Innen.

2
Er regelt

- a) die Dauer, in welcher die überlagernde Zone gilt;
- b) die Anzahl der zusätzlich zu bauenden Wohnungen in der Zone;
- c) den Perimeter der Zone.

3
In der Zone sind Hochhäuser bis maximal 80 Meter zulässig. Blockrand- und Längsbauten bis 30m Höhe dürfen auf die Parzellengrenze gebaut werden. Von übergeordneten kantonalen und kommunalen Strassen ist ein Abstand von 20 Meter einzuhalten. Eine Ausnutzungsziffer existiert nicht.

4
Gestützt auf die übergeordneten Bautypen (§3) legt der kantonale Nutzungsplan in einem schematischen Plan die Lage dieser Typen fest.

5
Von den zusätzlich zu bauenden Wohnungen sind mindestens 50% mit Kostenmiete für Zugerinnen und Zuger, die seit 10 Jahren Wohnsitz im Kanton Zug haben, zu realisieren.

6
In den kantonalen Zonen für Entwicklung nach Innen gelten folgende Bestimmung während der festgelegten Dauer nicht:

- a) § 10b
- b) § 32
- c) § 32ter
- d) § 32bis

7
Der Regierungsrat kann in der Verordnung weitere Präzisierungen festlegen.

Handwritten notes:
→ kumul BO weg
→ NP
↳ WFG ?

Bei der Regelung des Instituts der Weissen Zone sind (aa) bereits die allgemeinen Anforderungen an die auf dieser gesetzlichen Grundlage zu erlassenden Zonen zu bedenken, so dass sie dann auf Stufe Nutzungsplanung umsetzbar sind, namentlich:

- Art. 2 RPG: Allgemeine Direktiven der Planung (Grundsätze der umfassenden², durchgehenden, offenen, rollenden Planung)
- Art. 2 RPG: Stufenbau der Raumplanung (Verhältnis/Abweichungsgrad von Sondernutzungsplan zu Zonenplan und von diesem zum Richtplan / Kohärenz der Raumplanung)
- Art. 2 Abs. 3 RPG: Planungsautonomie insbesondere der Gemeinden / Gemeindeautonomie
- Art. 15 RPG: allgemeine Anforderungen an Bauzonen
- Art. 18 RPG: spezielle Bauzonen³
- Art. 21 Abs. 2 RPG: Planbeständigkeit (insbesondere bei "temporären Zonen" zu beachten bzw. im Lichte von Art. 21 Abs. 2 RPG zu begründen)

bb) Sodann sind auf Stufe PGB dem Institut der Weissen Zone widersprechende kantonale Vorschriften von der Anwendbarkeit auf Weisse Zonen auszunehmen (z.B. § 10b PBG, vgl. weitere Beispiele oben, Regelungsbeispiel René Hutter).

cc) Des Weiteren ist zu regeln, ob die Weisse Zone eine Grundzone ist (in welcher allenfalls subsidiär andere Zonenbestimmungen gelten, soweit die Weisse Zone nicht realisiert wird) oder aber eine überlagernde Zone, welche eine andere (kantonale oder kommunale) Zone überlagert.

dd) Die Arbeitsgruppe⁴ sieht als weiteres Element der Weissen Zone den Abschluss einer Planungsvereinbarung unter den betroffenen Grundeigentümern der Weissen Zone vor. Diese Planungsvereinbarung soll den Konsens der Grundeigentümer zur Bebauung (allenfalls mit planerischen Konkretisierungen zum "Ingenieurplan" (vgl. zu diesem unten)) und zur Berechnung und Verteilung des Restwerts sowie die Regelung der kostengünstigen Wohnungen. Dieser Planungsvereinbarung kommt zumindest teilweise ein öffentlich-rechtlicher Charakter zu, so dass die Arbeitsgruppe davon ausging, diese sei behördlich zu genehmigen. Dieses Element ist im vorstehenden Rohentwurf René Hutter noch nicht enthalten.

² Im Fall der weissen Zonen wird insbesondere das Bestimmtheitsgebot (als Teil der umfassenden Planung) in der Umsetzung auf Stufe Zonenplanung eine Herausforderung darstellen (Tschannen, N 62 zu Art. 2 RPG)

³ Keine Weissen Zonen, aber doch Spezialzonen nach Art. 18 RPG sind z.B. die zones de développement des Kantons Genf (Muggli, N 17 zu Art. 18 RPG)

⁴ Arbeitsgruppe Standortfaktor Wohnen Zug – ein planungsrechtliches und immobilienökonomisches Gedankenexperiment, Bericht September 2024 an ARV Zug

b. Weisse Zone als kantonale Zone?

Nicht zwingend, aber möglich ist, die Weisse Zone nicht als kommunale Bauzone zu erlassen, sondern als kantonale Bauzone. Diesfalls ist zu beachten:

- Sachliche Begründung, weshalb die Weisse Zone keine kommunale Zone ist (denn im Grundsatz ist die Gemeinde Planungsbehörde, § 7 PBG, Art. 1 Abs. 3 RPG, § 42 Abs. 1 in fine PBG).
- Ausgestaltung der Weissen Zone in Beachtung der Vorgaben des RPG und des (dannzumal neuen) kantonalen Rechts zur Weissen Zone (vgl. Ziff. 3.a vorstehend und Ziff. 4 nachstehend).
- Wenn die Weisse Zone eine kantonale Zone ist, ist überdies festzulegen, ob sie eine (kantonale) Grundzone ist oder eine kommunale Grundzone (temporär) überlagert (vgl. dazu auch Ziff. 4 nachstehend).

4. Anforderungen an die Weisse Zone in der Nutzungsplanung

Die Anforderungen an die Ausgestaltung einer Weissen Zone in der Nutzungsplanung sind sowohl im Falle der Ausgestaltung als kantonale Zone als auch als kommunale Zone zu beachten.

a. Anforderungen im Allgemeinen

Die in Ziff. 3.a genannten bundesrechtlichen Anforderungen sowie die dannzumal neuen kantonalen Anforderungen sind beim Erlass einer konkreten Weissen Zone zu beachten, d.h. insbesondere Art. 2, 3, 14, 15, 18 und 21 RPG. Zusätzlich sind die (dannzumal neuen) Bestimmungen des PGD zu Weissen Zonen zu beachten.

b. Anforderungen im Besonderen

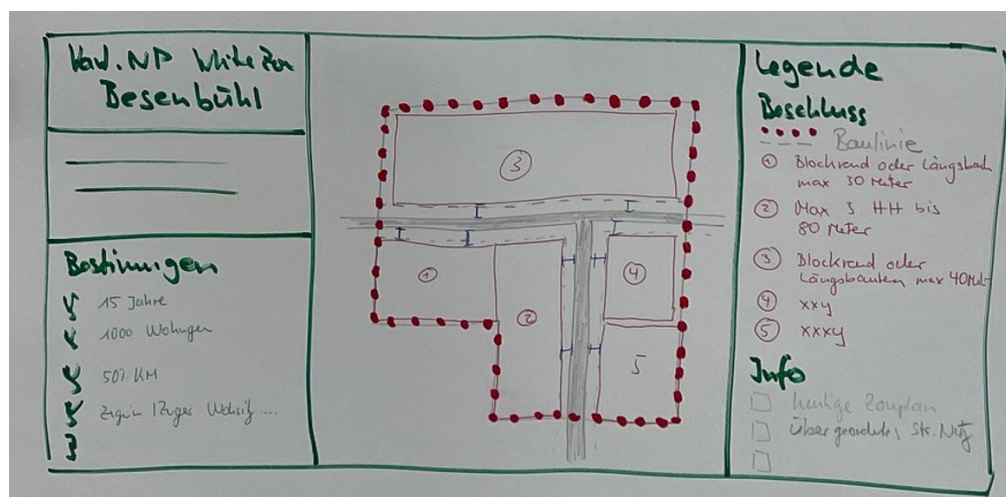
Von den allgemeinen Anforderungen sind m.E. für den Fall der Weissen Zonen für die Gestaltung der Zone und den Erlass von Bauvorschriften im Besonderen zu beachten:

- Bestimmtheitsgebot: Die Weisse Zone muss in der Weise genügend präzise bestimmt sein, dass ihr ein raumplanungsrechtlich genügender normativer Gehalt zukommt⁵.

⁵ Nutzungspläne sollen den zugewiesenen Raum flächendeckend erfassen und dabei allen Nutzungsbedürfnissen Rechnung tragen. Verlangt ist eine gesamtheitliche Betrachtungsweise; inhaltsleere Pläne, denen jeglicher fassbarer normativer Gehalt fehlt, sind zu vermeiden. Der erforderliche Präzisionsgrad hängt freilich 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). Müssen bestimmte Entscheidungen im Zeitpunkt des Planerlasses dennoch offenbleiben oder drängen sich vorübergehende Anordnungen auf, so sind die hierfür

Dies wird eine besondere Herausforderung sein, weil detaillierte Bauvorschriften wie Dichteziffern, (innere) Grenzabstände, Gebäudelängen etc. gerade nicht vorgesehen sind und auch nicht durch weitere Planungspflichten (z.B. Bebauungsplanpflicht) erstellt werden sollen.

- Ein minimaler Regelungsgehalt, kombiniert mit einer fundierte Interessenabwägung nach Art. 3 RPV wird entsprechend unverzichtbar sein. Gerade angesichts des Umstands, dass die Weisse Zone ein neues planungsrechtliches Institut sein wird, ist ein umfassender Planungsbericht ratsam.
- Im Gedankenexperiment vorgesehen sind – als minimale Regelungsgehalte – immerhin klare räumliche Regeln für Elemente wie Erschliessung, Infrastruktur, Freiraum, öffentlicher Raum. Diese sollen in einem "Ingenieurplan" (raumplanungsrechtlich wird dieser Teil des Nutzungsplans sein und kaum mehr "Ingenieurplan" genannt werden) festgelegt sein. In den Bauvorschriften sind weiter grundsätzliche Bauvorschriften vorzusehen, wenn auch wesentlich weniger detailliert als in den klassischen Bauzonen. Angedacht sind Regelungen wie HH 100 m⁶, Zeilenhäuser 20/30 m, Bauen auf Grenze (Brandmauer).
- 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.
- Beispiel: Rohentwurf René Hutters eines vereinfachten "Ingenieurplans" mit Baubestimmungen:



bereitgestellten Instrumente einzusetzen, so namentlich die besonderen Nutzungszonen nach [Art. 18 Abs. 2 RPG](#) (Tschannen, RPG, [Art. 2 RPG](#) N 62)

⁶ Gewisse Gemeinden haben kommunale Regelungen für Hochhäuser (z.B. Stadt Zug, Hochhausreglement). Das Verhältnis der kantonalen Regelung zu diesen ist zu klären.

- Bei der Dimensionierung der Weissen Zone ist zu beachten, dass diese einen inneren Kern (die Bauenden) sowie die Umgebung (innere und äussere Nachbarschaften) umfassen. Die inneren und äusseren Nachbarschaften sind allerdings nur insoweit betroffen, als sie Parteien der Planungsvereinbarung sind (vgl. dazu oben Ziff. 3.a.dd).
- Zu beachten ist die Thematik des Stufenbaus der Raumplanung (inkl. zulässige Abweichungen von einer Grundordnung), namentlich angesichts des Umstands, dass die Bebauung in der Weissen Zone wesentlich von einer allfälligen Grundzone und überdies wesentlich von der Bebauung in der Umgebung abweichen kann. In diesem Lichte sollte es das Ziel sein, die Weisse Zone als Teil der Grundordnung auszugestalten, wobei selbst diesfalls im Falle der Inanspruchnahme der Weissen Zone wesentliche Abweichungen zu einer Bebauung in einer Regelbauweise resultieren werden (welche im Prinzip ja weiterhin möglich sein muss, da die Weisse Zone nur eine Option, aber kein Zwang für die Grundeigentümer ist).
- Die Weissen Zonen sollen einen substantiellen Anteil an kostengünstigen (allenfalls preisgünstigen im Sinne des WFG) Wohnungen aufweisen, welche überdies prioritär "Einheimischen" zukommen sollen. Diese Einheimischenprivilegierung wirft zusätzliche Rechtsfragen auf (vgl. dazu das separate Memorandum, Zulässigkeit der Bevorzugung der angestammten Bevölkerung | Rechtliche Problemfelder, von RA Gioia Vokinger und RA Christoph Schweiger).