

Revision Ortsplanung 2025

Vorgehenskonzept

A) Ausgangslage / Überblick

Der Kanton Zug hat aufgrund der Vorgaben des Bundes (neues Raumplanungsgesetz RPG) seine rechtlichen Grundlagen (Richtplan, Planungs- und Baugesetz PBG und die Verordnung zum Planungs- und Baugesetz VPBG) revidiert. Durch den Beitritt des Kantons Zug zur IVHB (interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe) werden gleichzeitig neue Begriffe und Messweisen eingeführt. Aufgrund all dieser baurechtlichen Grundlagen sind die Gemeinden aufgefordert, bis Ende 2025 ihre Ortsplanungen zu überarbeiten und entsprechend anzupassen.

Die Revision der Ortsplanung 2025 umfasst diverse Aufgabenbereiche. So gilt es einerseits die baurechtlichen Grundlagen der Stadt Zug an die erwähnten neuen übergeordneten Rechtsgrundlagen anzupassen. Andererseits sind für das prognostizierte Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen die entsprechenden Infrastrukturen bzw. die erforderlichen Landflächen zur Verfügung zu stellen. Zudem ist es dem Baudepartement ein grosses Anliegen, die Planungsbereiche Siedlung, Landschaft und Verkehr auf den neuesten Stand der fachlichen Diskussion zu bringen und damit die Stadt Zug neben der quantitativen Entwicklung vorrangig in qualitativer Hinsicht aufzuwerten.

Die Revision der Ortsplanung 2025 gliedert sich wie bereits die vorangegangenen Ortsplanungsrevisionen in zwei Phasen:

Phase 1: Richtplanung

In der ersten Phase werden Konzepte und Strategien für die Entwicklung der Stadt mit dem Zeithorizont 2040 erarbeitet und in einem breiten Mitwirkungsprozess mit der Bevölkerung, den Quartieren, den Interessengruppen und der Politik diskutiert (Phase behördenverbindliche Richtplanung).

Phase 2: Nutzungsplanung

In der zweiten Phase werden die Bauordnung, der Zonenplan und die entsprechenden Reglemente vom Grossen Gemeinderat beraten und verabschiedet. Anschliessend werden die Dokumente der Bevölkerung zur Abstimmung unterbreitet (Phase grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung).

B) Aufgabenstellung

Die wesentlichen Aufgabenbereiche der Ortsplanungsrevision im Einzelnen:

1. Überführen des übergeordneten Rechts

Die Vorgaben des kantonalen Richtplans gilt es in städtische strategische Instrumente wie Konzepte, Leitbilder, Strategien und kommunale Richtpläne zu überführen. Die Stadt Zug hat, wie jede Gemeinde im Kanton Zug, eine Gesamtstrategie, welche die Bereiche Siedlung, Landschaft und Verkehr umfasst, für den Planungshorizont 2040 zu erarbeiten. Diese konzeptionellen Planungen auf Stufe Richtplanung dienen gemeinsam mit den kantonalen Vorgaben als Grundlage für die Ausarbeitung der Nutzungsplanung. Eine weitere Vorgabe des Kantons stellt das überkommunale "Bild Stadtlandschaft" dar, welches die Gemeinden Risch, Hünenberg, Cham, Steinhäusern, Baar und Zug gemeinsam als Grundlage der Ortsplanungsrevision zu erarbeiten haben.

2. Grundlagen der Stadt Zug

Nebst den von Bund und Kanton gestellten Anforderungen verfügt die Stadt Zug über diverse bestehende sowie neue, für die Revision der Ortsplanung erarbeitete Reglemente, Konzepte, Strategien und Grundlagen. Diese gilt es im Rahmen der Revision zu überprüfen, nachzuführen und wo zweckmässig in die planungsrechtlichen Instrumente zu überführen. Dies sind insbesondere: Altstadtreglement, Hochhausreglement, Parkplatzreglement, Strassenreglement, Gestaltungshandbücher, Stadtidee, Stadtraumkonzept, 2000-Watt-Gesellschaft, Schulraumkonzept, Sportanlagenkonzept, Freiraumkonzept, Naherholungskonzept, Familiengärtenkonzept, Altersleitbild, Vereinskonzent, Strategie über die Nutzung stadteigener Liegenschaften, Flächenbedarf Detailhandel, Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Relevante Themenbereiche

Es ist weder das Ziel, noch ist es machbar, sämtliche Themenfelder im Rahmen der Revision zu bearbeiten. Wichtig ist es, den Überblick zu bewahren und herauszuschälen, für welche Themen planungsrechtliche Bestimmungen erforderlich sind. Viele Arbeiten werden erst im Nachgang zur Revision der Ortsplanung erfolgen und die Stadt Zug noch über Jahre bzw. Jahrzehnte hinweg beschäftigen. Die Stadt Zug wird Schwerpunkte setzen und die diversen anstehenden Aufgaben priorisieren müssen.

C) Phase 1: Richtplanung

Die Stadt Zug hat sich in den Jahren seit der Ortsplanungsrevision 2009 kontinuierlich weiterentwickelt und diverse neue Rechtsgrundlagen geschaffen. Insbesondere der Themenbereich Siedlung (Städtebau und Architektur) wurde intensiv bearbeitet. So entstanden in den vergangenen Jahren ein neues Altstadtreglement, das Hochhausreglement, zwei Gestaltungshandbücher (Gartenstadt und Oberwil) und das Stadtraumkonzept Zug 2050. Daneben wurden mehrere Bebauungspläne erarbeitet und festgesetzt, der Quartiergestaltungsplan Äussere Lorzenallmend festgesetzt und diverse Gebietsplanungen vorwiegend in den Verdichtungsgebieten in Angriff genommen. Diese Fülle an Arbeiten und Rechtsgrundlagen zeigt auf, dass der Bereich Siedlung intensiv bearbeitet wurde und dass diese Arbeiten die Entwicklungsgebiete der Stadt Zug weitgehend abdecken. Zudem gibt der kantonale Richtplan vor, dass nur noch Arrondierungen, aber keine grossflächigen Einzonungen mehr möglich sind.

Die Themenbereiche Verkehr und Landschaft bzw. öffentlich zugänglicher Stadtraum dagegen wurden in den vergangenen zehn Jahren nicht in dieser umfassenden Weise bearbeitet wie die Thematik Siedlung. Seit der Ablehnung des Projekts Stadttunnel durch die Bevölkerung am 14. Juni 2015 gibt es für die Stadt Zug keine übergeordnete Verkehrsstrategie mehr. Die ersten Überlegungen der Gemeinden Baar und Zug zu den Verdichtungsgebieten gemäss kantonalem Richtplan zeigen auf, dass für die Region Zug dringend ein Gesamtmobilitätskonzept zu erarbeiten ist, ansonsten kann die angestrebte weitere Entwicklung der Stadt und der Region nicht bewältigt werden. Die Bachelorarbeiten von Studierenden der Hochschule Rapperswil zum Thema Zentrum plus in der Stadt Zug aus den Jahren 2016/17 zeigen unterschiedliche Lösungsansätze der Verkehrsführung im Stadtzentrum ohne den Bau weiterer Strassen auf. Ein übergeordnetes Mobilitätskonzept stellt für die Revision der Ortsplanung Zug eine der zentralen Aufgabestellungen dar. Die aktuellen Diskussionen um die Parkplatzzthematik im Bereich der Altstadt zeigen dies exemplarisch auf.

Die Verdichtung der Stadt in den vergangenen Jahren verlief nicht im Einklang mit einer Aufwertung des bestehenden Aussen- und Freiraums bzw. des öffentlich zugänglichen Stadtraums. Es wurden nicht im gleichen Masse neue zusätzliche Grün- und Freiräume geschaffen oder die Strassenräume und das Fuss- und Radwegnetz aufgewertet und ergänzt. Die weitere Entwicklung der Stadt Zug ohne begleitende aufwertende Massnahmen im Freiraum ist planerisch nicht vertretbar. Dies zeigt auch das Stadtraumkonzept Zug 2050 auf. Es legt grossen Wert auf den öffentlichen Raum als verbindendes Element, auf lesbare Stadträume mit differenzierten Platzgestaltungen unter Berücksichtigung des menschlichen Massstabs. Vertreter des Grossen Gemeinderats haben mehrfach die bauliche Verdichtung ohne parallel einhergehende Erweiterung des Frei- und Aufenthaltsraums kritisiert. Die Stadt Zug verfügt mit ihrer Stadtstruktur und ihrer einmaligen geografischen Lage über ein grosses Potenzial. Dieses wird jedoch heute nur punktuell genutzt. Die Möglichkeiten einer Aufwertung des Aussenraums und einer Verbesserung der Lebensqualität innerhalb der einzelnen Quartiere sind somit gegeben.

Aufgrund der beschriebenen Ausgangslage für die anstehende Revision der Ortsplanung wird in einem ersten Schritt die politisch brisante Thematik Verkehr und öffentlicher Freiraum bearbeitet und mit der Bevölkerung diskutiert. In einem zweiten Schritt erfolgt die Verknüpfung mit den übrigen Themen aus den Bereichen Siedlung und Landschaft zu einer Gesamtstrategie.

D) Phase 2: Nutzungsplanung

Die Nutzungsplanung stellt die Umsetzung der Strategien in Rechtsgrundlagen dar (Bauordnung und Zonenplan sowie Reglemente). Die Bauordnung soll durch einen Baujuristen unter Vorgabe der in der ersten Phase erarbeiteten planerischen Grundlagen überarbeitet bzw. in eine neue Bauordnung überführt werden. Der Zonenplan kann mit Unterstützung eines externen Raumplaners von der Abteilung Stadtplanung erstellt werden. Der Aufwand für die Phase Nutzungsplanung wird deutlich geringer eingeschätzt als für die erste Phase, in welcher die breite öffentliche Diskussion über die Ausprägung der Stadt Zug im Jahr 2040 stattfinden wird.

E) Detaillierter Ablauf der Planung

Phase 1: Richtplanung

Die Revision der Ortsplanung 2025 wurde seitens Baudepartement bereits gestartet. Diverse Grundlagenarbeiten sind in Bearbeitung oder bereits abgeschlossen. Ziel ist es, die statistischen Daten bis im Herbst 2019 aufzubereiten sowie die weiteren themenspezifischen Abklärungen bis im Sommer 2020 abzuschliessen. Noch vor den Sommerferien 2019 werden über zwei öffentliche Ausschreibungen für die Aufgabenbereiche Mobilitätskonzept/Freiraum und Raumplanung/Koordination sowie eine eingeladene Ausschreibung für Kommunikation/Mitwirkung Planungsteams evaluiert.

- Ausschreibung Konzept für Mobilität und Freiraum

Ein interdisziplinär zusammengesetztes Team aus Verkehrsplanern, Landschaftsplanern, Soziologen und weiteren Spezialisten, soll die Thematik Gesamtmobilität und Freiraum bzw. Gestaltung des öffentlichen Raums unter Beizug der stadträumlichen Strategien und Konzepte der Stadt Zug bearbeiten. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, die Verkehrsproblematik der Stadt Zug nicht isoliert zu betrachten, sondern sie in die Thematik der Ausgestaltung und Nutzung des öffentlichen Raums miteinzubinden. Damit wird eine Diskussion über die Qualität und Nutzweise des öffentlichen Raums lanciert. In dieser Diskussion kann stark mit Bildern und gelungenen Beispielen aus der Schweiz gearbeitet werden. Nicht das Gebäude und dessen Architektur steht im Vordergrund der ersten Phase der Ortsplanungsrevision 2025, sondern der öffentlich zugängliche Raum, dessen Bepflanzung, Nutzung und Aufenthaltsqualität. Dies ist auch der Ort, wo der Stadt als Haupteigentümerin dieses Raums eine starke aktive Handlungsposition zukommt.

- Ausschreibung Raumplanung und Koordination

Dieses Team hat die diversen Abklärungen, Studien und Konzepte aus den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr gemeinsam mit den Vertretern der Projektleitungsgruppe und der fachlichen Begleitgruppe (siehe Organigramm) zu einer Gesamtstrategie zusammenzuführen, welche den Abschluss der Phase 1 darstellt und gleichzeitig als Grundlage für die Phase 2 dient. Zudem ist das Team für das Management der Sitzungen mitsamt Protokollierung und Veranstaltungen verantwortlich. Es arbeitet eng mit dem Team Kommunikation und Mitwirkung zusammen.

- Ausschreibung Gesamtkommunikation und Mitwirkungsprozess

Ein weiteres Team aus Kommunikations- und Mitwirkungsspezialisten wird die angestrebte breite Mitwirkung sowohl in traditioneller Form (öffentliche Auflage und Infoveranstaltungen) wie auch mit modernen Hilfsmitteln im Rahmen der Smart-City-Strategie der Stadt Zug (Apps, Integrale Plattform zur E-Partizipation, Virtual Reality etc.) organisieren und umsetzen.

Diese Vorgehensweise erlaubt es, die öffentliche Diskussion mit der Bevölkerung, Interessenvertretern und der Politik über das Thema Mobilität und Freiraum bereits in einem frühen Zeitpunkt zu lancieren. Die durch das interdisziplinäre Fachteam entwickelten Strategien dienen für diese öffentliche Auseinandersetzung und Diskussion als fachlicher Input.

Fundierte Mobilitätsdaten

Für die breite Diskussion möglicher Szenarien eines Gesamtmobilitätskonzeptes und der darauf folgenden Ausarbeitung ist es von Bedeutung, einerseits auf eine gute und aktuelle Datenbasis zurückgreifen zu können und andererseits Kenntnis von den Ansichten der Bevölkerung zu den diversen Themen der Mobilität zu haben. Gestützt auf die vom Stadtrat am 6. November 2018 unterzeichnete Absichtserklärung zum Pilotprojekt "Smart Mobility" mit den Projektpartnern BMW Schweiz, Deloitte, SAP Schweiz und V-ZUG werden fundierte Datengrundlagen zum Mobilitätsverhalten erarbeitet. Es ist angedacht, anhand von Swisscom-Daten die Verkehrsströme in der Stadt Zug abzubilden und mittels ausgewählten Personen diese Verkehrsströme sowie die für die Bewältigung der Wege genutzten Verkehrsmittel zu eruieren. Für die Erarbeitung hat sich die Deloitte AG Zürich empfohlen; die Firma arbeitet zurzeit das detaillierte Vorgehenskonzept und die Offerte zu Händen des Baudepartements aus.

Parallel dazu wird die Bevölkerung zum Thema Mobilität befragt. Es wird eine repräsentative Online-Befragung durchgeführt. Das Institut gfs.bern hat im Auftrag der Städtekonferenz Mobilität im Januar 2019 eine Studie zur urbanen Mobilität erarbeitet. Gfs.bern wird diese Studie um die Stadt Zug zu ergänzen.

Nach der breiten Mitwirkung auf allen Ebenen (Smart City, Infoveranstaltungen, etc.) und der Lancierung der Diskussion über das politisch brisanteste Thema der Ortsplanung Zug wird aus dem Destillat der Diskussion das Gesamtmobilitätskonzept überarbeitet und mit allen übrigen Themen der Ortsplanungsrevision abgeglichen. Die verschiedenen Themen der Ortsplanungsrevision, welche in der Zwischenzeit parallel zu den Arbeiten am Mobilitätskonzept erarbeitet wurden, werden in dieser Phase zusammengetragen und zu einer Gesamtstrategie 2014 verschmolzen. Dieser Arbeitsschritt wird von den beauftragten Fachplanern gemeinsam mit der fachlichen Begleitgruppe und der Projektleitungsgruppe (siehe Organigramm) geleistet. Die Gesamtstrategie wird zudem von der politischen Fachgruppe (BPK) und vom Stadtrat diskutiert und beraten. Hier erfolgt die politische Auseinandersetzung mit der Strategie der Ortsplanungsrevision. Die Gesamtstrategie 2040 der Ortsplanungsrevision wird wiederum einer Mitwirkung unterzogen, anschliessend bereinigt, vom Stadtrat beschlossen und vom GGR zur Kenntnis genommen. Die Strategie 2040 bildet die Grundlage für die Ausarbeitung der Nutzungsplanung.

Phase 2: Nutzungsplanung

Die Nutzungsplanung wird auf der Grundlage der Phase Richtplanung ausgearbeitet. Dabei handelt es sich um die grundeigentümergebundenen Planungsinstrumente wie Bauordnung und Zonenplan, Gefahrenzonenplan und allfällige Reglemente (Parkplatzreglement, Strassenreglement, weitere). Ausgearbeitet werden die Planungsinstrumente von der Abteilung Stadtplanung in Zusammenarbeit mit externen Juristen und weiteren Fachplanern. Koordiniert werden die Arbeiten von der Projektleitungsgruppe. Die Grundlagen werden kritisch reflektiert von den fachlichen und politischen Begleitgruppen (siehe Projektorganisation). Danach folgt die Festsetzung der neuen Rechtsgrundlagen: Vorprüfung, Bericht und Anträge des Stadtrates, Behandlungen in den Kommissionen des GGR, zwei Lesungen im GGR und zwei öffentliche Auflagen sowie Volksabstimmung.

F) Terminplan

Phase 1: Richtplanung

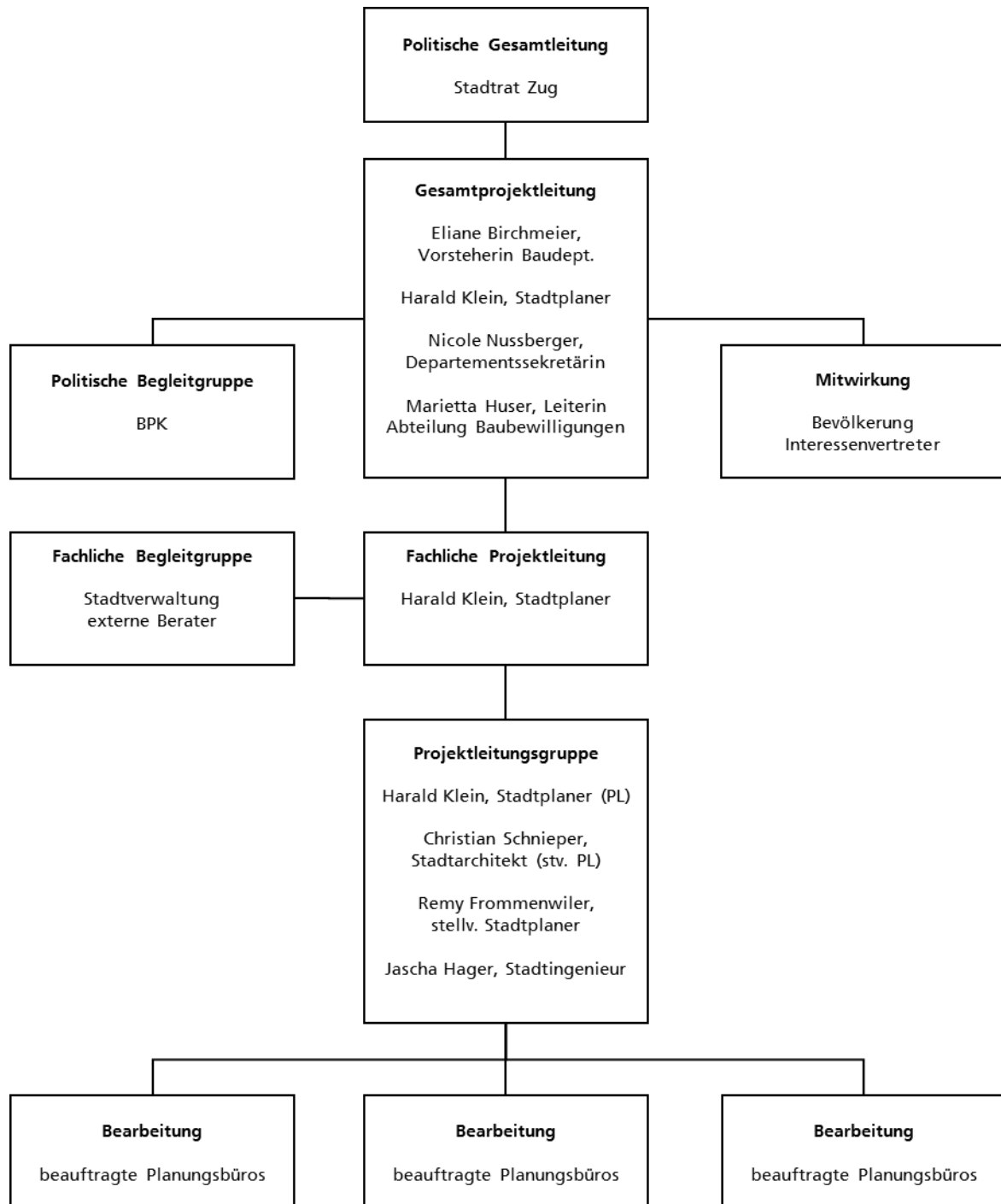
(Herbst 2018 bis Frühling 2022)

Herbst 18 – Herbst 19	Erarbeitung der statistischen und planerischen Grundlagen
April – Mai 19	Vorgehenskonzept, Projektorganisation und Kosten Beschluss SR und Information BPK / GPK
Mai – Juli 19	Ausschreibung der Arbeiten <ul style="list-style-type: none">▪ Konzept Gesamtmobilität und öffentlicher Freiraum▪ Raumplanung und Koordination▪ Kommunikation / Mitwirkung
Sommer 19	Erhebung der Daten: <ul style="list-style-type: none">▪ Aktualisierung der statistischen Daten der Stadt Zug▪ Verkehrsströme erheben mittels Scouts▪ Online-Umfrage durch Meinungsforschungsinstitut
Sommer – Winter 19	Ausarbeitung von mehreren Strategien betreffend Gesamtmobilitätskonzept und Freiraum/öffentlich zugänglicher Stadtraum
März – Mai 20	öffentliche Diskussion "Gesamtmobilitäts- und Freiraumkonzept" Gespräche mit Quartieren, Nachbarschaften, Interessenverbänden (Kultur, Sport, Umwelt, Verkehr etc.) und Politik. Einbezug neuer Mitwirkungsformen (Internet, Apps etc.)
Juni – Nov 20	Erarbeitung erster Entwurf der Gesamtstrategie (Siedlung, Verkehr und Landschaft)
Dez 20 – März 21	Überprüfung / Diskussion in politischer und fachlicher Begleitgruppe
April 21	Überarbeitung der Planungsgrundlagen Beschluss Stadtrat
Mai – Juni 21	Mitwirkungsprozess Gesamtstrategie (Genaue Form der Kommunikation und Mitwirkung ist Gegenstand der Ausschreibung)
Juli – Okt 21	Überarbeitung der Planungsgrundlagen
Nov 21 – Jan 22	Diskussion und Beschluss Stadtrat
Frühling 22	Kenntnisnahme GGR
Oktober 22	Gemeindliche und kantonale Gesamterneuerungswahlen

Phase 2: Nutzungsplanung**(Mai 2021 bis Oktober 2025)**

Mai 21 – April 22	Ausarbeitung Zonenplan, Bauordnung, Reglemente etc. unter Einbezug von politischer und fachlicher Begleitgruppe
Mai 22	Diskussion und Beschluss Stadtrat (zur Vorprüfung)
Jun – Sept 22	Vorprüfung Baudirektion
Oktober 22	Erneuerungswahlen
Okt - Nov 22	Überarbeitung aller Planungsgrundlagen
Dez 22	Diskussion und Beschluss Stadtrat: GGR-Vorlage 1. Lesung
Feb – Dez 23	Behandlung im GGR 6 x BPK sowie 4 x GGR 1. Lesung Anmerkung: es braucht Sondersitzungen (BPK und GGR) sowie einen engeren Fahrplan (z.B. BPK alle 14 Tage)
Jan – Feb 24	Überarbeitung der Planungsgrundlagen
März 24	1. Öffentliche Auflage
Apr – Juli 24	Überarbeitung aller Planungsgrundlagen
Aug - Sept 24	Diskussion und Beschluss Stadtrat: GGR-Vorlage 2. Lesung
Okt – Feb 25	Behandlung im GGR 4 x BPK sowie 2 x GGR 2. Lesung
10. Mai 2025	Volksabstimmung
Jun 25	2. Öffentliche Auflage
Jun – Okt 25	Genehmigung Regierungsrat

G) Projektorganisation



Zug, 14. Mai 2019