



1. **Stand der Raumplanung**
2. **Motion von Werner Villiger und Rudolf Balsiger betreffend Anpassung des kantonalen Richtplanes (Änderung der Prioritätenliste in Bezug auf den Stadttunnel Zug) (Vorlage Nr. 1564.1 - 12445)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 19. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag über den Stand der Richtplanung.

1. In Kürze

Der Bericht über den Stand der Richtplanung zeigt, dass eine umfassende Kontrolle der Ziele der räumlichen Entwicklung fünf Jahre nach Inkrafttreten des Richtplanes nicht seriös ist, dazu sind längere Beobachtungsperioden notwendig. Nach fünf Jahren zeichnen sich allenfalls Tendenzen ab. Aus Sicht des Regierungsrates ist es deshalb bei vielen Themen noch verfrüht, den Richtplan bereits wieder gesamthaft anzupassen.

Richtplanbeschlüsse mit aktuellem Handlungsbedarf zur Anpassung werden im Bericht zum Stand der Richtplanung vertieft behandelt. So ortet der Regierungsrat Bedarf zur Anpassung des kantonalen Richtplanes in den Kapiteln G (Streichung der Prognosen der Beschäftigtenzahlen), L (Überprüfung des Richtplanbeschlusses zum Renaturierungspotenzial von Seeufnern und Ergänzung durch Grundsätze für Reitsportanlagen), V (Überarbeitung des Kapitels V 12 Prioritäten) sowie E (Streichung eines Beschlusses zu den elektrischen Übertragungsleitungen und generelle Überarbeitung der Kapitel zu Energiefragen). Nach zustimmender Kenntnisnahme des vorliegenden Berichtes und Antrag durch den Kantonsrat sollen diese punktuellen Richtplananpassungen vorbereitet und dem Kantonsrat zum Beschluss vorgelegt werden. Sie sind damit Folge der Berichterstattung.

Schliesslich kann ein parlamentarischer Vorstoss zur Priorisierung des Stadttunnels Zug behandelt werden.

2. Ausgangslage und rechtliche Grundlage

Im kantonalen Richtplan vom 28. Januar 2004 wird im Kapitel A 6 'Zielerfüllung und Wirkung' folgender Beschluss formuliert (Richtplanbeschluss A 6.1.1): "Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat alle vier Jahre Bericht über den Stand der Richtplanung." Diese Kontrolle hat sich der Kanton Zug selber auferlegt, denn das Bundesrecht verlangt kein Controlling des kantonalen Richtplanes. Mit beiliegendem Bericht über den Stand der Raumplanung vom Juni 2008 und der Liste der geplanten Richtplananpassungen kommt der Regierungsrat dieser Pflicht termingerecht nach.

Die nach Art. 9 RPV verlangte Orientierung des Bundesamtes für Raumentwicklung über den Stand der Richtplanung und über wesentliche Änderungen in den Grundlagen (mindestens alle vier Jahre) erfolgte für die Jahre 2005 und 2006/2007 in Form eines Schreibens und einer Zusammenstellung der jeweilig erfolgten Richtplananpassungen.

Die so genannte Verstärkungsfunktion des Richtplans (Tschannen, Kommentar RPG, Art. 9, N. 51) verlangt, dass "die Behörden als Adressaten des Richtplans nicht mit unmotivierten, sprunghaften Planänderungen belästigt werden". Im gleichen Sinne sollen sich die Behörden - im Kanton Zug namentlich der Kantonsrat - nicht neben laufenden Richtplanänderungen auch noch einer detaillierten Kontrolle des Richtplanvollzugs annehmen müssen. Es genügt, wenn der Kantonsrat vom Stand der Richtplanung Kenntnis nimmt. Dabei kann er sich auf das Wesentliche beschränken, da er anders als ein Bundesamt, dem beispielsweise nach Art. 45 RPV die Raubeobachtung zukommt, keine Verwaltungsaufgaben hat. Der vorliegende Bericht beleuchtet die Teilbereiche der Richtplanung einlässlich und dürfte den Anforderungen von Art. 9 RPV genügen.

3. Mitwirkung der kantonalen Amtsstellen

Im Frühjahr 2008 wurde der Bericht über den Stand der Richtplanung bei kantonalen Amtsstellen in Vernehmlassung gegeben. Nebst verschiedenen konkreten Hinweisen zu einzelnen Richtplanbeschlüssen sind auch allgemeine Anregungen und Gedankenanstösse eingegangen.

Es wird bemängelt, dass konkrete Aussagen zur Wirksamkeit des Richtplanes fehlen. Wie in der Einleitung des Berichtes richtig vermerkt, sei eine Periode von 4 - 5 Jahren für eine umfassende Kontrolle der räumlichen Entwicklung zu kurz. Daher solle ein Schwergewicht des Berichtes darin liegen, eine Methodik zur Wirkungsbeurteilung oder besser zur Nachhaltigkeitsbeurteilung des Richtplans zu erarbeiten resp. eine bestehende Methodik anzupassen oder zu optimieren. Es sei auch eine kritische Auseinandersetzung mit den Fragen sinnvoll, inwieweit die dem Richtplan zu Grunde gelegten Ziele widerspruchsfrei sind und welche Konsequenzen sich aus allfälligen Widersprüchen ergeben. Darauf basierend könne auch die Stossrichtung für zukünftige Richtplananpassungen abgeleitet werden.

Dieser Forderung kann entgegen gehalten werden, dass der Bund zur Zeit an der Erarbeitung der Grundlagen für die dritte Richtplangeneration ist. Darin wird auch eine neue Methodik zur Beurteilung der Wirkung der Richtpläne resp. eine Beurteilungsmethodik zur Nachhaltigkeit enthalten sein. Aus diesem Grunde verzichtet der Regierungsrat in der jetzigen Phase auf die Erarbeitung einer eigenen Methodik und wartet die Vorgaben des Bundes für die nächste Richtplangeneration ab.

4. Wesentliche Erkenntnisse

4.1. Grundsätzliches

Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Richtplans ist eine umfassende Kontrolle der Ziele der räumlichen Entwicklung nicht seriös, dazu sind längere Zeitperioden notwendig. Noch schwieriger wird es, wenn nach fünf Jahren Aussagen gefordert sind, ob nun der kantonale Richtplan für das Erreichen eines Zieles verantwortlich ist (Wirkung der Richtplanbeschlüsse). Viele Entwicklungen werden nicht von der Raumplanung oder vom kantonalen Richtplan bestimmt, sondern von der wirtschaftlichen Entwicklung der ganzen Schweiz. Der Richtplan versucht diese Entwicklung in geordnete, räumliche Bahnen zu lenken. Allenfalls zeichnen sich Tendenzen ab (z.B. bei der Bevölkerungsentwicklung). Aus Sicht des Regierungsrates ist es bei vielen

Themen jedoch noch verfrüht, aufgrund von Tendenzen den Richtplan bereits wieder anzupassen. Es ist zentral, dass der Richtplan auch eine Beständigkeit hat, die nicht alle vier Jahre vollständig hinterfragt wird (z.B. bei den Siedlungsbegrenzungslinien).

Nach vier Jahren kann jedoch die Umsetzung verschiedener Aufträge (Planungsaufträge, Infrastrukturen, Umsetzung verschiedenster Aufträge für die kommunale Nutzungsplanung etc.) bilanziert und daraus der zweckmässige Handlungsbedarf abgeleitet werden.

Die Bevölkerungsentwicklung spielt für viele raumplanerische Aspekte die zentrale Rolle (z.B. Bauzonengrössen, öV-Angebote, Schulraumplanung, Naherholungsräume etc.). Die Situation im Kanton Zug ist weiterhin geprägt durch ein grosses Wachstum der Bevölkerungszahl. Ende 2007 lag die Einwohnerzahl im Kanton Zug bei knapp 109'000. Ausserdem sind die wirtschaftlichen Randbedingungen im Kanton Zug nach wie vor hervorragend. Dies zeigen nicht nur diverse Studien der Banken und Bundesstellen, sondern auch die Zahl der Neuansiedlungen: 2007 stieg die Zahl der im Handelsregister eingetragenen Firmen um netto über 1600 (Vorjahr 1400) und diese Entwicklung hält an. Steuerlich ist der Kanton Zug nach wie vor einer der attraktivsten Kantone. Das Beschäftigtenwachstum verlief weit stärker als erwartet. Die Zahl der Beschäftigten war Ende 2005 mit 69'600 nur noch etwas mehr als 5'000 von den prognostizierten 75'000 für das Jahr 2020 entfernt. Es zeigt sich, dass die Beschäftigtenzahlen kaum über die Prognosen im kantonalen Richtplan steuerbar sind.

Seit der Einführung der Stadtbahn Zug und dem Angebotskonzept "Bahn und Bus aus einem Guss" (Ende 2004) konnte im öffentlichen Verkehr ein überdurchschnittliches Wachstum der Fahrgastzahlen verzeichnet werden.

4.2. Konkreter Handlungsbedarf zur Anpassung des Richtplanes

Für folgende Richtplankapitel besteht Bedarf zur Anpassung:

– **Kapitel G Grundzüge der räumlichen Entwicklung:**

- Anpassung bezüglich der Beschäftigtenzahlen, da sich diese kaum über Prognosen im Richtplan steuern lassen und der Kanton Zug über zu grosse unüberbaute Reserven verfügt, welche rechtsgültig eingezont sind. Aus Sicht des Regierungsrates sollen die Prognosen der Beschäftigtenzahlen aus dem Richtplan gestrichen werden. Die Steuerung der Beschäftigtenzahlen ist über die Grösse der Arbeitszonen zu suchen.

– **Kapitel L Landschaft:**

- Die Richtplanbeschlüsse Nr. 3 (Ostufer) und Nr. 4 (Eiola) des Richtplanbeschlusses L 8.3.4 zum Renaturierungspotenzial von Seeufern sind zu überprüfen.
- Ergänzung mit einem Kapitel L 11.5 zur Festsetzung von Grundsätzen für Reitsportanlagen, da in den vergangenen Jahren die Bedürfnisse nach Reitsportanlagen stetig gestiegen sind, entsprechende Grundsätze im kantonalen Richtplan jedoch fehlen. Die Zahl der Pferde im Kanton Zug hat von 440 im Jahr 1978 auf 860 heute zugenommen. Wie sich gezeigt hat, werfen Reitsportanlagen wichtige Fragen der Raum- und Landschaftsplanung auf und rechtfertigen damit die Festsetzung von Grundsätzen im kantonalen Richtplan.

– **Kapitel V Verkehr:**

- Vollständige Überarbeitung des Kapitels V12 Prioritäten bei den Verkehrsvorhaben. Grundsätzlicher Verzicht auf die Festlegung von Zeiträumen für den Baubeginn von Verkehrsvorhaben. Die Projekte sollen in eine erste (kurzfristige) und eine zweite (mittel- bis langfristig) Priorität eingeteilt werden. Innerhalb der zweiten Priorität soll die Auflistung der Projekte eine interne Priorisierung für die Inangriffnahme der Projekte darstellen.

– **Kapitel E Ver- und Entsorgung, weitere Raumnutzungen:**

- Anpassung des Kapitels E7 Elektrische Übertragungsleitungen. Der Grundsatz E 7.1.4, wonach sich der Kanton einzusetzen hat, dass auch bestehende Leitungen saniert und damit die Grenzwerte für neue Anlagen eingehalten werden, kann vom Kanton nicht durchgesetzt werden. Der Regierungsrat wird den Antrag stellen, diesen Richtplanbeschluss im Rahmen einer Anpassung zu streichen.
- Generelle Überarbeitung der Kapitel des kantonalen Richtplanes zu Energiefragen. Es betrifft dies die Kapitel E 7 (elektrische Übertragungsleitungen), E 8 (Energieproduktion) und E 9 (Gasleitungen).

Der Regierungsrat wird diese Anpassungen mit separater Vorlage unterbreiten.

5. Motion von Werner Villiger und Rudolf Balsiger betreffend Anpassung des kantonalen Richtplanes (Änderung der Prioritätenliste in Bezug auf den Stadttunnel in Zug) vom 19. Juli 2007 (Vorlage Nr. 1564.1 - 12445)

Die Kantonsräte Werner Villiger und Rudolf Balsiger, beide Zug, sowie 11 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben am 19. Juli 2007 folgende Motion eingereicht: "Der Regierungsrat wird beauftragt, abzuklären und einen Vorschlag auszuarbeiten mit dem Ziel, den Stadttunnel in der 2. Prioritätsstufe zu realisieren. Die Umfahrung Unterägeri soll von diesem Vorhaben nicht tangiert und nach wie vor in der 2. Prioritätenstufe realisiert werden."

Begründet wird die Motion mit dem Willen, die Realisierung des Stadttunnels voranzutreiben. Es könne nicht sein, dass in der Stadt Zug noch 25 - 30 Jahre gewartet werden müsse, bis der Stadtkern wirkungsvoll vom Verkehr entlastet werde. Dies sei auch nicht die Absicht des Kantonsrates gewesen, als der Richtplan am 28. Januar 2004 in Kraft gesetzt worden sei. Inzwischen habe sich herausgestellt, dass die vorgesehenen Realisierungszeiten zu ehrgeizig angesetzt worden seien. Die Erfahrung zeige, dass für die Projektierung (ohne Ausführung), unter Berücksichtigung der vorgeschriebenen Verfahrensabläufe (ohne Einsprachen), ca. 8 - 10 Jahre benötigt würden.

Für die Motionäre sei unbestritten, dass die Umfahrung Unterägeri von diesem Vorhaben nicht tangiert werden dürfe und nach wie vor in der 2. Prioritätsstufe realisiert werden solle. Eine Diskussion über Verschiebung von Vorhaben der 1. Prioritätsstufe komme nicht in Frage, denn um den Zuger Stadtkern wirkungsvoll zu entlasten, brauche es die Tangente Neufeld (inzwischen umbenannt zu Tangente Zug-Baar) und den Stadttunnel.

Der Kantonsrat hat die Motion an der Sitzung vom 30. August 2007 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen (Vorlage Nr. 1564.1 - 12445). Wir nehmen wie folgt Stellung:

5.1. Ausgangslage

Im kantonalen Richtplan vom 28. Januar 2004 ist das kantonale Strassenbauvorhaben V 3.3.1 "Neubau Stadttunnel zwischen Casino und Gubelstrasse mit Anschlüssen an der Ägeristrasse und Industriestrasse" als Zwischenergebnis aufgenommen worden. In der Prioritätenliste der Verkehrsvorhaben des kantonalen Richtplanes wurde der Stadttunnel der Priorität 3 "Baubeginn langfristig, das heisst nach 2014" zugeordnet.

5.2. Bisherige und laufende Arbeiten

Der Stadttunnel Zug wurde als Zwischenergebnis in den kantonalen Richtplan aufgenommen, weil zum Zeitpunkt des Kantonsratsbeschlusses die Abstimmung des Vorhabens mit den verschiedenen räumlichen Interessen noch nicht vorgenommen worden war. Die vom Bauwerk zukünftig beanspruchten Räume sind jedoch möglichst bald mit grundeigentümergebundnen Baulinien zu sichern, um handlungsfähig zu bleiben. Dazu ist die optimale Linienführung im kantonalen Richtplan festzusetzen. Bereits im Jahre 2004 wurde eine Planungsstudie 1. Teil in Angriff genommen. Diese beinhaltete einen Variantenvergleich und grobe Machbarkeitsabklärungen. Ausgehend von den Ergebnissen der Planungsstudie 1. Teil und den Anregungen aus der anschliessenden Vernehmlassung standen unterschiedliche Varianten im Vordergrund. In den Jahren 2005 und 2006 erfolgten in der Planungsstudie 2. Teil vertiefte Abklärungen. Ziel dieser zweiten Planungsstudie war die Ermittlung einer Bestvariante.

Als Grundlage für die Raumsicherung im Richtplan wird das Trasse der "Bestvariante", inkl. einer möglichen Untervariante, festgesetzt. Die öffentliche Auflage dieser Richtplananpassung erfolgte vom 14. März bis 13. Mai 2008. Nach Auswertung der Eingaben wird der Regierungsrat im Herbst 2008 die Überführung des Eintrags des Stadttunnels vom Zwischenergebnis in eine Festsetzung beim Kantonsrat beantragen.

5.3. Zuordnung des Stadttunnels in die Prioritätenliste des kantonalen Richtplanes und weiteres Vorgehen

Es ist die Absicht des Regierungsrates, die Prioritätenliste im Sinne der Motionäre anzupassen. Falls der Kantonsrat vom vorliegenden Bericht mit den Vorschlägen zur Anpassung der Prioritätenliste zustimmend Kenntnis nimmt (siehe Ziff. 4.2. hievor), wird der Regierungsrat im Jahr 2009 dem Kantonsrat einen Antrag zur Anpassung des Kapitels V 12 "Prioritäten bei den Verkehrsvorhaben" zur Beschlussfassung vorlegen, dies nach der gesetzlich vorgegebenen öffentlichen Mitwirkung der Anpassung des Richtplanes. Parallel dazu werden das kantonale Tiefbauamt und die Stadt Zug das Projekt intensiv weiterbearbeiten. Geplant ist, dem Kantonsrat den Antrag zur Kreditfreigabe für die Ausarbeitung des Generellen Projektes im Jahr 2010 vorzulegen.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- a) vom Bericht über den Stand der Richtplanung (August 2008) Kenntnis zu nehmen;
- b) die Motion von Werner Villiger und Rudolf Balsiger betreffend Anpassung des kantonalen Richtplanes (Änderung der Prioritätenliste in Bezug auf den Stadttunnel in Zug) vom 19. Juli 2007 (Vorlage Nr. 1564.1 - 12445) erheblich zu erklären.

Zug, 19. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage: Bericht über den Stand der Richtplanung, August 2008