



Kantonsratsbeschluss

betreffend Anpassung des kantonalen Richtplans 25/2 (Speziallandwirtschaftszone und Erholungsschwerpunkt Gubel)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 17. März 2026

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen eine Vorlage betreffend Anpassung des kantonalen Richtplans. Die Vorlage gliedert sich wie folgt:

Inhalt

In Kürze	2
1 Richtplan «L 1.2 Gebiete für die über die innere Aufstockung hinausgehende Landwirtschaft (bodenunabhängig)»	3
2 Richtplankapitel «L 11.1 Kantonale Schwerpunkte Erholung»	4
3 Zeitplan	8
4 Antrag	8

In Kürze

Der Kanton Zug schlägt verschiedene Anpassungen am kantonalen Richtplan vor. Die entsprechenden Änderungen lagen vom 13. November 2025 bis zum 12. Januar 2026 öffentlich auf (Richtplananpassung 25/2). Es gingen über 200 Stellungnahmen ein, davon rund 160 von Privatpersonen. Anschliessend überarbeitete die Baudirektion die Vorlage.

Der Bericht und Antrag behandelt die Gebiete für die bodenunabhängige Landwirtschaft sowie den kantonalen Erholungsschwerpunkt Gubel–Fürschwand. Diese beiden Anpassungen werden grossmehrheitlich unterstützt.

In der öffentlichen Auflage lagen zwei weitere Anpassungen auf:

- **Das Anliegen der Gemeinde Hünenberg bezüglich der Verschiebung der Siedlungsbegrenzungslinie im Schlatt für einen neuen Ökihof;**
- **Die Anpassung des Kapitels Deponierung und Kiesabbau aufgrund des überarbeiteten Kies- und Deponiekonzepts (KiDeKo).**

Diese Anpassungen sind umstritten. Zum Kies- und Deponiekonzept allein gingen über 130 Stellungnahmen ein. Auch zur Verschiebung der Siedlungsbegrenzungslinie in Hünenberg äusserten sich viele Mitwirkende (unter anderem auch der Bund) sehr kritisch. Die Überarbeitung dieser beiden Themen braucht mehr Zeit, und sie sind nicht mehr Teil der Vorlage.

Richtplankapitel «L 1.2 Gebiete für die über die innere Aufstockung hinausgehende Landwirtschaft (bodenunabhängig)»

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) forderte den Kanton Zug auf, seinen Richtplan beim Thema bodenunabhängige Landwirtschaft zu ergänzen. In der Aufzählung der Kriterien fehlt aus Sicht des Bundes das Konzentrationsprinzip, also die Beachtung des Siedlungszusammenhangs. In der öffentlichen Mitwirkung fand dieses zusätzliche Kriterium viel Zustimmung. Der Regierungsrat beantragt die Ergänzung der Kriterienliste um «örtlicher Bezug zu Siedlungen oder bestehenden Hofstrukturen».

Richtplankapitel «L 11.1 Kantonale Schwerpunkte Erholung» (Gubel–Fürschwand)

Im Gebiet des Gubels weist der heutige Richtplan einen Schwerpunkt Erholung aus. Dieser wurde zu einer Zeit in den Richtplan aufgenommen, als die Zukunft des Übungsplatzes Gubel in der Schwebe stand. Künftig dient der Übungsplatz Gubel wieder verstärkt der Ausbildung der Armee. Das Bundesamt für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zeigt dies mit einer Aufnahme des Übungsplatzes in seinen Sachplan Militär (SPM). Eine Umsetzung des kantonalen Schwerpunkts Erholung Gubel–Fürschwand in der kommunalen Planung ist aufgrund der militärischen Nutzung ausgeschlossen. Der Regierungsrat beantragt, den Perimeter aus dem Richtplan zu streichen. Die Streichung war in der öffentlichen Mitwirkung grossmehrheitlich unumstritten. Der Erholungsraum Gubel (ausserhalb des Übungsplatzes) erfährt keine Beeinträchtigung gegenüber der heutigen Situation.

1 Richtplan «L 1.2 Gebiete für die über die innere Aufstockung hinausgehende Landwirtschaft (bodenunabhängig)»

1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) erteilte dem Kanton Zug im Rahmen seiner Genehmigung der Richtplananpassung im Jahr 2019 den Auftrag, in einer nächsten Richtplananpassung das Kapitel L 1.2.1 über die bodenunabhängige Landwirtschaft zu ergänzen. Bei der Ausscheidung und Genehmigung von solchen Speziallandwirtschaftszonen sei die Berücksichtigung des Konzentrationsprinzips sicherzustellen.

Die Ausscheidung von Zonen für die bodenunabhängige Landwirtschaft oder für den produzierenden Gartenbau setzt die Abwägung von verschiedenen Interessen voraus. Der kantonale Richtplan macht dazu bereits konkrete Aussagen:

L 1.2	Gebiete für die über die innere Aufstockung hinausgehende Landwirtschaft (bodenunabhängig)
L 1.2.1	<p>In der Stadt-, der Zwischen- oder der Kulturlandschaft können die Gemeinden Landwirtschaftszonen für die bodenunabhängige Landwirtschaft oder für den produzierenden Gartenbau ausscheiden. Es muss ein konkretes Projekt vorliegen. Die Gemeinden zeigen auf, wie diese Zonen mit folgenden Interessen abgestimmt sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Bestehende Erschliessung (Verkehr, Wasser, Abwasser und Energie); b. Immissionen (Luft und Lärm) auf Wohngebiete; c. Schutz des Landschafts- und Ortsbildes (BLN, Naturschutz-, Landschaftsschongebiete, See- und Flussuferbereiche, Waldrandlagen); d. Schutz von Kulturgütern und Denkmälern; e. Fruchtfolgeflächen (FFF).

Abbildung 1: Auszug aus dem Kantonalen Richtplan (Stand 3. Juli 2025)

Neu soll als zusätzlicher Punkt das Konzentrationsprinzip dazukommen. Das Bundesgericht hielt fest, dass ein Anschluss einer Intensivlandwirtschaftszone an die Bauzone zwingend zu prüfen sei (BGE 141 II 50). So wird die Zersiedelung und die Zerstückelung des Kulturlandes verhindert.

1.1.1 Mitwirkungsverfahren/Resultate der öffentlichen Mitwirkung

Es gingen vierzehn Stellungnahmen ein. Das Bundesamt für Raumentwicklung, zwei Gemeinden, die Natur- und Landschaftskommission, fünf Parteien und fünf Organisationen nahmen an der Mitwirkung teil. Mit Ausnahme des Zuger Bauernverbands begrüßen alle Mitwirkenden die Anpassung im Grundsatz oder nehmen sie ohne Kommentare zur Kenntnis.

Die Ergänzung stütze den Schutz des Kulturlandes, wirke einer schleichenden Zersiedelung entgegen und stärke das Landschaftsbild – so eine mehrfach vorgebrachte Meinung. Die Sozialdemokratische Partei Kanton Zug (SP Kanton Zug) schlägt vor, dass ein enger räumlicher Bezug zu bestehenden Siedlungen und Hofstrukturen zwingend sein müsste. «Zwingend» sei in den Beschluss einzubauen.

Die Mitte Kanton Zug und der Gewerbeverband des Kantons Zug weisen darauf hin, dass bei bodenunabhängiger Landwirtschaft mit Tieren die Geruchsimmissionen problematisch sein können. Hier sei eher die Anbindung an bestehende Hofstrukturen anzustreben als an eine Wohn- oder Arbeitszone.

Dieselbe Problematik betont auch der Zuger Bauernverband. Dieser fordert mindestens die Änderung, dass der Zusatz heisst «f. örtlicher Bezug zu Siedlungen **oder** bestehenden Hofstrukturen». Er führt aus, dass eine Tierhaltung in Siedlungsnähe aufgrund der Immissionen schwierig sei, dass eine tierfreundliche Betreuung kurze Arbeitswege erfordere und dass ein betroffener Landwirt oder eine betroffene Landwirtin oft kein Land in Siedlungsnähe besitze. All dies bedinge ein Bau innerhalb der eigenen Hofstrukturen. Dasselbe, wenn auch in reduziertem Ausmass, gelte ebenso für den Pflanzenbau.

1.2 Interessenabwägung und Antrag für die Richtplananpassung

1.2.1 Tangierte Interessen

Der bestehende Richtplaneintrag behandelt bereits die verschiedenen Interessen bei der Ausscheidung von möglichen Speziallandwirtschaftszonen – inklusive der Immissionen. Die Ergänzung stärkt zusätzlich das Landschaftsbild und der Flächenverbrauch, da stärker auf eine Konzentration der Nutzungen in der Landwirtschaftszone gesetzt wird.

1.2.2 Interessenabwägung

Obwohl die Immissionen unter Beschluss L 1.2.1 («b. Immissionen (Luft und Lärm) auf Wohngebiete») bereits als zwingender Punkt in der Abstimmung für eine Speziallandwirtschaftszone aufgeführt sind, spielt dieser Aspekt eine wichtige Rolle in der Realität. Der Regierungsrat folgt deshalb den Argumenten der Mitwirkenden, die sich für eine gleichwertige Orientierung an bestehenden Hofstrukturen aussprechen. Die Frage «örtlicher Bezug zur Siedlung» oder «örtlicher Bezug zu bestehenden Hofstrukturen» ist im Rahmen der nachfolgenden Planungen umfassend in die Interessenabwägung einzubauen.

Auf die Nennung von «zwingend» wie von der SP Zug vorgeschlagen, verzichtet der Regierungsrat. Der neue Punkt f. ist ein weiterer Aspekt der Interessenabwägung für die nachfolgenden Planungen. Er soll mit dem Adjektiv «zwingend» nicht mehr Gewicht erhalten als beispielsweise der Punkt e. betreffend die Fruchtfolgeflächen. Dies ist gerade Aufgabe der Interessenabwägung im konkreten Einzelfall.

1.2.3 Antrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat beantragt, den zusätzlichen Punkt f. aufzunehmen. Speziallandwirtschaftszonen sollen einen örtlichen Bezug zu Siedlungen oder zu bestehenden Hofstrukturen aufweisen.

→ Synopse Seite 2 «L 1.2 Gebiete für die über die innere Aufstockung hinausgehende Landwirtschaft (bodenunabhängig)»

1.2.4 Kosten

Es entstehen keine Kosten.

2 Richtplankapitel «L 11.1 Kantonale Schwerpunkte Erholung»

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Was sind kantonale Erholungsschwerpunkte?

2001 beschloss der Regierungsrat das Raumordnungskonzept des Kantons Zug. Es beinhaltete Schwerpunkte der Erholung, um den sanften Tourismus zu unterstützen. Hier sollten sich neue Freizeit- und Erholungsprojekte konzentrieren und Möglichkeiten für weitere Entwicklungen bieten. 2002 erstellte der Kanton Zug ein «Kantonales Konzept Freizeit, Erholung, Sport

und Tourismus» (FEST). Das Konzept diene als Grundlage, damit im Kantonalen Richtplan 2004 verbindliche Festlegungen gemacht werden konnten. Insbesondere waren Aussagen zum Bedarf und der räumlichen Ausdehnung von Freizeit- und Erholungsgebieten für die Zuger Bevölkerung sowie zu deren Nutzung, Ausstattung und Vernetzung gefragt.

Die Analyse des Freizeit- und Erholungsangebots ergab, dass zwei Arten von Erholungsräumen unterschieden werden: die kommunalen Naherholungsgebiete (Räume für die tägliche Wohnort- und arbeitsplatznahe Erholung, kurze Aufenthaltsdauer, heute im Zuger Richtplan unter Beschluss L 11.2 abgehandelt) und die kantonalen Schwerpunkte Erholung (Landschaftsräume mit spezieller Erholungs- und Freizeitqualität und Konzentration von Infrastrukturen, für eine längere Aufenthaltsdauer und mit längeren Anfahrtswegen, heute im Zuger Richtplan unter Beschluss L 11.1 abgehandelt). Die sieben kantonalen Erholungsgebiete – darunter Gubel–Fürschwand mit dem Perimeter der Lenkwaffenstellung – orientierten sich an den Gebieten des FEST.

Im Jahr 2002 ging man davon aus, dass die militärische Nutzung auf dem Gubel komplett vorbei sein könnte. Die kantonale Planung stellte deshalb Überlegungen zur künftigen Nutzung an. Das FEST führte dazu aus: «Die unter Denkmalschutz stehenden militärischen Anlagen könnten als Attraktion für das Gebiet genutzt werden. (...) Die ehemalige Lenkwaffenstellung steht zur Umnutzung zur Diskussion». Und weiter: «Umnutzen der militärischen Anlagen auf dem Gubel: Die ehemaligen Truppenunterkünfte und die militärischen Anlagen bieten sich für eine Nutzung im Bereich Freizeit und Sport an. Denkbar wären beispielsweise Anlagen für Trendsportarten und die Einrichtung eines Schul- und Sportlagers.» Es hält aber auch fest, dass die Lenkwaffenstellung im Besitz des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sei. Die Entscheidung über die Art der Umnutzung liege folglich nicht bei den Gemeinden oder dem Kanton.

Mit dem Eintrag im Richtplan 2004 war es den Gemeinden freigestellt, in den kantonalen Erholungsschwerpunkten eine «übrige Zone mit speziellen Vorschriften» festzulegen, sofern keine übergeordneten Interessen dagegensprachen (Beschluss L 11.1.3). Bei verschiedenen Gebieten hat die Standortgemeinde eine solche Zone («übrige Zonen» sind Nicht- Bauzonen) erstellt. Dies zum Beispiel im Raten (Oberägeri), im Brüggli (Zug) oder beim Fussballplatz Lienisberg (Walchwil). Sie ermöglicht spezifische Infrastrukturbauten wie WC-Anlagen oder Veloabstellplätze, deren Erstellung ausserhalb der Bauzone sonst nicht möglich wäre. Im Gebiet Gubel–Fürschwand führte die Gemeinde Menzingen nie eine solche Zone ein, da das VBS die militärische Nutzung schlussendlich beibehielt. Da die militärische Nutzung aktuell auf unbestimmte Zeit angesetzt ist, erübrigt sich der Richtplaneintrag – eine Umnutzung und/oder Umzonung des Lenkwaffenstellungs-Perimeters ist nicht möglich.

Das Gebiet ausserhalb des militärischen Perimeters ist von all diesen Planungen und Entwicklungen nicht betroffen. Wander- und Velowege, der Blick aufs Nebelmeer, Parkplätze, Hecken und Einzelbäume existieren seit Jahren und sind auch in Zukunft erlebbar. Die Streichung des Erholungsschwerpunkts im Richtplan wirkt sich nicht auf die bisherige Nutzung als Erholungsgebiet aus. Sie hat lediglich zur Folge, dass die Gemeinde keine «übrige Zone mit speziellen Vorschriften» erlassen kann und somit keine Intensivierung von Freizeit- und Erholungsaktivitäten im Perimeter der Lenkwaffenstellung möglich werden.

Ein weiterer Richtplaneintrag befasst sich aber nach wie vor mit der Umnutzung des Perimeters. In Kapitel «L 11.4 Vorhaben» ist die «Lenkwaffenstellung Gubel» als Zwischenergebnis aufgeführt. Der Eintrag hält fest, dass sich der Kanton Zug bei Wegfall der militärischen Nutzung für eine sanfte Umnutzung einsetzt. Dieser Eintrag bleibt weiterhin bestehen und soll durch eine Ergänzung noch deutlicher formuliert sein.

2.1.2 Sachplan Militär (SPM)

Von 1964 bis 2000 nutzte die Armee das Areal des heutigen Übungsplatzes Gubel für das Fliegerabwehr-Lenkwaffensystem «Bloodhound 1964». Die Ausserdienststellung des Systems erfolgte unter anderem aufgrund des aufwändigen Unterhalts und des enormen Spardrucks. Ein mögliches Nachfolgesystem für «Bloodhound 1964» konnte aus damaliger Sicht frühestens nach 2005 ins Auge gefasst werden. In den Nullerjahren war somit unklar, was auf dem Gelände künftig geschehen sollte. Es bestand die Möglichkeit, dass die Armee die militärische Nutzung aufgeben würde und eine zivile Umnutzung erfolgen könnte.

Die Armee nutzte das Gelände allerdings weiterhin für militärische Übungen. Teile des Areals dienten als Übungsraum oder Standort für Truppenkörper und Trainingsanlässe – auch für Übungen anderer Organisationen wie Polizei- oder Sicherheitsdienste. Zwischen 2015 und 2018/2019 dienten die Truppenunterkünfte zeitweise als Bundesasylzentrum.

Mit dem Stationierungskonzept der Armee von 2013 wurde beschlossen, die Lenkwaffenstellung als Übungsplatz weiterzuführen. Künftig dient der Übungsplatz für die Ausbildung am bodengestützten Luftverteidigungssystem. Er wird zudem von den der Territorialdivision 3 unterstellten Formationen belegt. Gemäss den Festlegungen im Programmteil des Sachplans Militär (SPM) wird der Übungsplatz Gubel unbefristet weiterbetrieben. Deshalb wurde der Sachplan Militär (SPM) angepasst. Dazu führte das VBS 2024 eine Vernehmlassung durch. Im November 2023 sowie im März 2024 präsentierte das VBS den Anwohnenden die geplanten baulichen Massnahmen und den Betrieb auf dem Gubel im Rahmen von zwei Informationsveranstaltungen.

Der Kanton Zug äusserte sich grundsätzlich positiv zur Anpassung des Sachplans Militär (SPM) und forderte verschiedene Anpassungen. Das VBS änderte anschliessend den Sachplan Militär (SPM) – auch in den vom Kanton Zug aufgeworfenen Themen. Zum Beispiel verkleinerte es den Perimeter des eigentlichen militärischen Geländes und anerkannte, dass das grossräumige Gebiet Gubel–Fürschwand als Erholungsgebiet wichtig ist.

Gemäss aktuellem Wissensstand des Kantons Zug wird das VBS keine grossen baulichen Veränderungen auf dem Übungsplatz Gubel realisieren. Die Nutzung des Übungsplatzes wird intensiver. Sollten Bauten und Anlagen geändert oder neu erstellt werden, braucht es eine Plangenehmigung. Das zuständige Generalsekretariat des VBS führt dieses Verfahren und bezieht die betroffenen Kantone, Gemeinden, Private und die Fachbehörden des Bundes mit ein. Im ordentlichen Plangenehmigungsverfahren liegt das Bauvorhaben während 30 Tagen in der Standortgemeinde Menzingen öffentlich auf und wird im Amtsblatt angezeigt. Einsprachen und Anregungen können in dieser Zeit direkt dem VBS eingereicht werden. Das Verfahren wird mit einer Plangenehmigung abgeschlossen.

Die Plangenehmigung ist ein Gesamtentscheid, der alle Bewilligungen des Bundesrechts umfasst. Es ist daneben keine Baubewilligung der Gemeinde oder des Kantons notwendig.

Die historische «Bloodhound 1964»-Lenkwaffenstellung wird von der Militärgeschichtlichen Stiftung des Kantons Zug (MHSZ) betrieben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Diese zivile Mitbenützung ist im Objektblatt aufgeführt und es besteht ein Vertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der MHSZ. Dieser behält auch mit der Aufnahme des Übungsplatzes in den Sachplan Militär (SPM) seine Gültigkeit.

2.2 Mitwirkungsverfahren/Resultate der öffentlichen Mitwirkung

Es gingen über vierzig Stellungnahmen ein. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), drei Gemeinden, sieben Orts- oder Kantonal-Parteien und fünf Organisationen nahmen an der Mitwirkung teil. Weiter äusserten sich achtundzwanzig Privatpersonen. Mit Ausnahme der Partei Alternative-die Grünen Baar (ALG Baar) und der Partei GRÜNE Hünenberg begrüssen alle institutionellen Mitwirkenden die Anpassung. Sie anerkennen, dass der Eintrag im Widerspruch mit dem Sachplan Militär (SPM) steht und die Streichung die heutige Erholungsnutzung nicht beeinträchtigt. Die Privatpersonen fürchten eine Einschränkung des Naherholungsgebiets, wie sie es kennen. Sie sorgen sich um die Natur und die Landschaft und um die Landwirtschaft.

Stellungnahmen, die sich grundsätzlich zur militärischen Nutzung und zur möglichen Strahlenbelastung durch die militärischen Systeme äussern, sind für die vorliegende Richtplanänderung nicht relevant. Der kantonale Richtplan kann die Pläne des Militärs nicht beeinflussen oder gar ändern. Die Diskussion um die Weiterführung des Übungsplatzes Gubel und die Standortwahl für das bodengestützte Luftverteidigungssystem grösserer Reichweite führte das VBS bei der Revision des Sachplans Militär (SPM).

2.3 Interessenabwägung und Antrag für die Richtplananpassung

2.3.1 Tangierte Interessen

Das VBS als Grundeigentümerin des Areals entschied sich, den Standort als Übungsplatz weiterzubetreiben. Eine gleichzeitige zivile Nutzung ist – abgesehen von der historischen «Bloodhound 1964»-Stellung im nördlichen Teil, die im Rahmen von Führungen öffentlich zugänglich ist – nicht möglich innerhalb des Perimeters.

Der Erholungsraum im Raum Kloster Gubel–Brämen–Schurtannen–Fürschwand ist wie bis anhin öffentlich zugänglich. Alle Wege ausserhalb des umzäunten Grundstücks sind und bleiben begeh- und befahrbar, der Parkplatz weiterhin benutzbar. Die Sorgen um den Wegfall des Erholungsgebiets sind unbegründet, da sich in der Umgebung nichts ändern wird.

Mit der Streichung des Erholungsschwerpunkts aus dem Richtplan kann die Gemeinde keine übrige Zone mit speziellen Vorschriften zu Freizeit und Erholung ausscheiden. Die Möglichkeit, das Areal bei einem Wegfall der militärischen Nutzung umzugestalten, bleibt mit dem Richtplaneintrag in Kapitel L 11.4.1 erhalten.

2.3.2 Interessenabwägung

Die Streichung des Erholungsschwerpunkts Gubel–Fürschwand ist eine Nachführung des kantonalen Richtplans aufgrund des Sachplans Militär (SPM). Da sich auf dem Gubel nichts in der Landschaft ändert, gibt es keine Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Interessen der Freizeit- und Erholungsnutzung ausserhalb des eigentlichen Übungsplatzes sind bewahrt, in dem das Kapitel L 11.4.1. im Richtplan um einen Satz erweitert wird. Mit der Ergänzung ist der Betrieb des Museums innerhalb des Areals und die aussenliegenden Nutzungen wie Wege oder Parkplätze sichergestellt.

Das Gebiet Gubel ist als Erholungsgebiet nicht vergleichbar mit den anderen unter Kapitel L 11.1.1 aufgeführten Standorten (u. a. Raten, Lorzentobel, Zugerberg oder Nollen). Es ist nicht mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen. Die Nutzung soll nicht intensiviert werden.

2.3.3 Antrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat beantragt die Streichung des Schwerpunkts Erholung und die Ergänzung des Vorhabens Nr. 2 im Kapitel L 11.4.1.

→ Synopse Seite 3 «L 11.1 Kantonale Schwerpunkte Erholung» und «L 11.4 Vorhaben»

2.3.4 Kosten

Es entstehen keine Kosten.

3 Zeitplan

30. April 2026	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
8. Mai 2026	Kommissionssitzung
Juli 2026	Kommissionsbericht
August 2026	Kantonsrat, 1. Lesung

4 Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 4081.2 - 18525 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 17. März 2026

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:

- Beilage 1: Synopse, Stand 12. Februar 2026