

# PLANUNGSBERICHT

Nutzungsplanung im Gebiet Friedhof St. Michael

Berichterstattung gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV)



Auszug Orthofoto, Vermessungsamt des Kantons Zug

Stadtplanung Zug, 30. Juni 2011

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung, Ausgangslage .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Übergeordnete Rahmenbedingungen .....</b>	<b>4</b>
2.1	Rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente des Bundes .....	4
2.2	Rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente des Kantons Zug .....	5
2.3	Rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente der Stadt Zug .....	5
2.4	Die Zielsetzungen des Stadtrates Zug .....	6
2.5	Fazit bezüglich der übergeordneten Rahmenbedingungen .....	6
<b>3</b>	<b>Bestattungsstatistik / Prognosen für den Friedhof St. Michael .....</b>	<b>7</b>
3.1	Berechnung .....	7
3.2	Sicherheitsfaktoren .....	7
3.3	Empfehlung der Autoren .....	8
3.4	Fazit bezüglich der Bestattungsstatistik / Prognosen für die Planung .....	8
<b>4</b>	<b>Definitive Zonierung der Teilflächen der Parzellen GS 1447 und 1705 .....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Abschliessende Bemerkungen .....</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Beilagen .....</b>	<b>10</b>

## **1 Einleitung, Ausgangslage**

### **Studie über die Bestattungstatistik / Prognose Grabstellenbedarf**

Das Büro Zulauf Seippel Schweingruber verfasste im Jahre 2002 die Studie über die Bestattungstatistik / Prognose Grabstellenbedarf und Friedhoferweiterung für den Friedhof St. Michael in der Stadt Zug. Die Studie gibt die Empfehlung ab, dass es unabdingbar ist, „die für eine Erweiterung ausgeschiedene Fläche in vollem Umfang frei zu halten.“ Dabei bezieht sich „die für eine Erweiterung ausgeschiedene Fläche“ auf die Flächen südlich des Friedhofwegs, welche einerseits bereits in der ÖIB ist und andererseits im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2010 in die ÖIB umgezont werden sollte.

### **Ortsplanungsrevision**

Aufgrund der Studie zur Bestattungstatistik / Grabstellenbedarf wurde im Rahmen der Ortsplanungsrevision die Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen um 843 m<sup>2</sup> gegen Südosten erweitert. Im Bericht zur Vorprüfung durch die Bau- und Zonenkommission wurde die Erweiterung der ÖIB nicht thematisiert.

Die Erweiterung wurde vom Grossen Gemeinderat in der 1. Lesung bestätigt. Während der öffentlichen Auflage gingen zur Zonierung zwei Einwendungen ein. Alle Einwendungen wurden mit einer Stellungnahme des Stadtrates versehen und so dem Grossen Gemeinderat unterbreitet. Der Grosse Gemeinderat ist in der 2. Lesung stillschweigend der ablehnenden Stellungnahme des Stadtrates gefolgt; so sind die Teilflächen der Parzellen GS 1447 und 1705 im Umfang von 3399 m<sup>2</sup> in der Zone ÖIB verblieben bzw. dieser neu zugewiesen worden. Dieser Lösung hat die Bevölkerung der Stadt Zug an der Urnenabstimmung vom 27. September 2009 zugestimmt.

Der Regierungsrat hat am 22. Juni 2010 aufgrund einer Beschwerde entschieden, dass das Gebiet südlich des Friedhofwegs in der bisher rechtsgültigen Zone gemäss Zonenplan 1994 bleibt. Gleichzeitig hat er die Stadt Zug beauftragt, die Bestattungstudie zu überprüfen. Das neue Gutachten muss aufzeigen, ob die Angaben des Gutachtens von 2002 und somit der ermittelte Flächenbedarf immer noch Gültigkeit haben.

Das Büro Schweingruber Zulauf wurde daher beauftragt, die Studie nachzuführen und auf dieser Grundlage neue Prognosen zu erstellen. Die vorhandenen Daten wurden mit den neuen Daten ergänzt. Die Nachführung zeigt nun, dass sich die Bestattungsgewohnheiten in den letzten 10 Jahren radikal geändert haben, weg von der Erdbestattung, hin zum Gemeinschaftsgrab oder zu Urnennischen. Diese neuen Bestattungsformen benötigen viel weniger Platz. Daher gibt es auf dem Friedhof St. Michael bis 2030 keinen zusätzlichen Bedarf für Bestattungen im bisherigen Rahmen. Nicht berücksichtigt beim Platzbedarf sind Bestattungsformen anderer, nicht christlicher Glaubensrichtungen. Für diese Glaubensrichtungen gibt es in Zug keinen speziellen Friedhof.

## **2 Übergeordnete Rahmenbedingungen**

### **2.1 Rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente des Bundes**

#### **Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG)**

Das wichtigste Ziel des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG, SR 700) ist die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1). Zudem sind wohnliche Siedlungen und räumliche Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Art. 1, Abs. 2 lit. b), Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zuzuordnen und deren hinreichende Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz zu gewährleisten (Art. 3 Abs. 3 lit. a) sowie für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen und sicherzustellen (Art. 3 Abs. 4).

⇒ Das Gebiet St. Michael wird mehrheitlich zu Wohnzwecken, durchsetzt mit öffentlichen Anlagen wie Schulen, Kirche und Friedhof, genutzt. Das Quartier ist den Wohnzonen W2 und W1 zugeordnet. Der hier untersuchte Bereich zwischen Schwertstrasse, Waldheimstrasse, Friedhofweg und Zugerbergstrasse ist, sofern er nicht für die Erweiterung des Friedhofs der Zone ÖIB gemäss Zonenplan 1994 zugewiesen ist, einheitlich in die Zone W2A eingeteilt. Der Bereich der Parzellen GS 1447 und 1705 ist vollumfänglich von überbautem Baugebiet umgeben. Sofern das Areal nicht für öffentliche Nutzungen beansprucht wird, ist eine Zuweisung zum Wohngebiet als zweckmässig und sinnvoll zu bezeichnen. Das Areal ist sowohl durch den öffentlichen Verkehr (Bushaltestellen an der Zugerbergstrasse) als auch durch den motorisierten Individualverkehr sehr gut erschlossen.

#### **Planung und Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten gemäss Art. 2 RPV**

*Es ist aufzuzeigen, wie viel Raum für die Tätigkeit benötigt wird.*

⇒ Mit der Überprüfung der Bestattungsstatistik / Prognosen-Nachführung 2011 wird aufgezeigt, wie viel Fläche für die Bestattung bzw. die Friedhofanlage St. Michael benötigt wird.

Die rechtliche Sicherung der Ziele des Raumplanungsgesetzes muss, soweit möglich, im Ortsplanungsverfahren erfolgen. Die relevanten Ziele und Planungsgrundsätze des Bundesgesetzes über die Raumplanung werden mit der beantragten Umzonung erreicht bzw. sind eingehalten.

## 2.2 Rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente des Kantons Zug

### Kantonaler Richtplan

*Richtplantext S 9: Der kantonale Richtplan enthält die Standorte von öffentlichen Bauten und Anlagen. Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Einrichtungen mit Publikumsverkehr wie Schulten, Freizeitanlagen, Spitäler, Alters- und Pflegeheime oder öffentliche Dienste sollen für die Bevölkerung gut erreichbar sein.*

*Öffentliche Bauten und Anlagen sind gut mit dem öffentlichen Verkehr sowie Rad- und Fusswegen zu erschliessen (S 9.1.2).*

*Die Gemeinden berücksichtigen in ihren Nutzungsplänen die Bedürfnisse der öffentlichen Bauten von Bund, Kanton und Gemeinden sowie raumwirksamer und im öffentlichen Interesse stehender Vorhaben (S 9.2.1).*

⇒ Der Friedhof St. Michael ist in der Nähe der Kirche St. Michael gelegen. Eine allfällige Erweiterung des Friedhofs macht nur im Umfeld des bestehenden Friedhofs Sinn, optimalerweise südlich des Friedhofswegs, in unmittelbarer Nähe zur neu erstellten Abdankungshalle und den Aufbahrungsräumen. Der bestehende Friedhof ist durch den öffentlichen Verkehr mit der Buslinie 11 erschlossen; entlang der Waldheimstrasse und des Friedhofswegs sind Parkplätze für die Besucher angeordnet.

### Gesundheitsgesetz

*§ 61: Bestattungen sind Aufgaben der Gemeinden. Sie stellen genügend Grabstellen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner sowie geeignete Aufbahrungsräume bereit.*

⇒ Der Bedarf an Grabstellen wird mit der Bestattungsstatistik / Prognose eruiert.

## 2.3 Rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente der Stadt Zug

### Entwicklungskonzept Zug

*14 b: öffentliche Einrichtungen mit Ausstrahlung*

Im Gebiet Burgbach / Zeughaus / St. Michael / Hofstrasse wird das Ansiedeln von öffentlichen Einrichtungen mit Ausstrahlung weiterhin unterstützt.

⇒ Der Friedhof ist ein Teil der öffentlichen Einrichtungen in diesem Gebiet.

*27 b: Die Stadt prüft den künftigen Flächenbedarf für öffentliche Aufgaben. Für auch längerfristig nicht mehr benötigte Areale oder Teile davon wird die Umzonung geprüft.*

⇒ Mit der Überprüfung der Bestattungsstatistik und den daraus abgeleiteten Prognosen, wird der Flächenbedarf für den Friedhof eruiert.

## **Bauordnung der Stadt Zug**

### *Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen (§ 55)*

⇒ In der Zweckbestimmung im Anhang 4 ist für das Gebiet St. Michael vorgesehen, dass dies für Schulanlagen, kirchliche Bauten, das Kloster Maria Opferung, den Friedhof sowie Alters- und Pflegeeinrichtungen bestimmt ist.

### **Freiraumkonzept** (in Erarbeitung, Ausgangslage)

#### *Versorgung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten mit öffentlichen Freiräumen*

Der Friedhof gehört zum Quartier St. Michael. Das Quartier St. Michael ist sehr gut mit öffentlichen Freiräumen versorgt. Ein Teil der Freiräume dient aber nicht nur dem Quartier, sondern der ganzen Stadt.

⇒ Aufgrund des Entwurfs des Freiraumkonzeptes ist kein Bedarf an zusätzlichen Freiräumen ausgewiesen.

## **2.4 Die Zielsetzungen des Stadtrates Zug**

Folgende Legislaturziele 2011 - 2014 des Stadtrates beeinflussen die Planung des Friedhofs St. Micheal:

- Wir klären weitsichtig die Bedürfnisse der Bevölkerung. Wir ermitteln den Bedarf und unterstützen eine optimale Nutzung unseres begrenzten Lebensraumes.
- Zur Erhaltung der Lebensqualität unserer Stadt setzen wir uns ein für eine exzellente Infrastruktur in den Bereichen Wohnen, Alter, Bildung, Wirtschaft, Sport, Kultur, Tourismus, Freizeit und öffentlicher Raum.

## **2.5 Fazit bezüglich der übergeordneten Rahmenbedingungen**

- Der Bedarf für die Erweiterung des Friedhofs St. Michael muss nachgewiesen sein. Besteht kein Bedarf, ist eine Umzonung der bisherigen Reservefläche südlich des Friedhofwegs zu prüfen.
- Eine allfällige Erweiterung des Friedhofs St. Michael ist angrenzend an den bestehenden Friedhof und in der Nähe der Kirche St. Michael umzusetzen. Das Gebiet ist durch die Buslinie 11 mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen.
- Eine allfällige Anpassung der Zonenplanung entspricht den übergeordneten Vorgaben.
- Die Versorgung des Quartiers St. Michael mit öffentlichen Freiräumen ist gut.
- Öffentliche Räume tragen zur Lebensqualität der Stadt Zug bei.

### **3 Bestattungsstatistik / Prognosen für den Friedhof St. Michael**

#### **3.1 Berechnung**

Beim Bericht handelt es sich um eine Nachführung des Berichts von 2002. Die Statistik wurde mit den relevanten Daten seit 2001 ergänzt. Als Zielgrößen wurde die Bevölkerungsprognose aus dem kantonalen Richtplan herangezogen. Aus dieser Datengrundlage wurden die Prognosen für 2020 und 2030 erstellt. Damit ein möglichst breites Spektrum abgedeckt werden kann, gibt es zwei Berechnungsarten:

*Konservative Berechnung (blau):* Auf der Grundlage der letzten 10 Jahre werden die Daten fortgeschrieben. Dabei wird den neueren Tendenzen eine leicht stärkere Beachtung geschenkt, als den älteren („Korrektur gemäss Tendenz“)

*Progressive Berechnung (orange):* Die Daten werden gemäss der Tendenz (d.h. progressiv) fortgeschrieben. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Werte nicht unendlich steigen werden. Daher wurde die Progression gebrochen („progressiv abgeschwächt“).

#### **3.2 Sicherheitsfaktoren**

Bei den Berechnungen wurden Sicherheitsfaktoren eingebaut. Sie decken somit den „schlechtesten Fall“ ab. Die Sicherheitsfaktoren sind:

- **Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung:** Der Kanton hat drei Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung aufgestellt. Aus Sicht der Stadt Zug scheint das mittlere Szenario als das Realistischste. Bei der Berechnung wurde bewusst auf das höchste Szenario zurückgegriffen.
- **Sterblichkeit respektive Anteil der im Friedhof St. Michael Begrabenen:** In der Stadt Zug kann von einer Sterblichkeit von 0.8% ausgegangen werden (d.h. pro Jahr sterben 0.8% der Einwohner). Da nicht alle Verstorbenen auf dem Friedhof St. Michael begraben werden (Ausländer, anders Gläubige etc.), beträgt der Anteil der Bestatteten auf dem Friedhof 0.7% der Bevölkerung pro Jahr. Mit dem weiterhin anhaltenden Zuzug von Personen im arbeitsfähigen Alter dürfte die Sterblichkeit sinken. Bei der Berechnung wird bewusst die höhere Sterblichkeit beibehalten.
- **Angenommene Ruhefristverlängerungen:** Die Ruhefristverlängerungen für die Räumung ganzer Grabfelder führt dazu, dass die Gräber länger belegt sind und somit mehr Grabfelder benötigt werden. Sollte akuter Bedarf bestehen, könnte davon abgewichen werden, dass nur ganze Grabfelder gleichzeitig geräumt werden. Bei der Berechnung wurde die Ruhefristverlängerung bewusst miteinbezogen.
- **Ruhezeiten:** Die Ruhezeiten im Bestattungsreglement könnten bei Bedarf nach unten korrigiert werden. Von kantonalen Seite gibt es keine Vorgaben bezüglich minimaler Ruhezeiten. Bei der Berechnung wurden bewusst mit den geltenden Ruhezeiten gerechnet.

### **3.3 Empfehlung der Autoren**

Sowohl die konservative als auch die progressive Berechnung des Grabstellenbedarfs ergeben, dass eine Friedhofserweiterung in keinem Fall nötig ist. Selbst bei der höchst anzunehmenden Bevölkerungsentwicklung auf 33'400 Einwohner besteht ein Überschuss von rund 400 Grabstellen bei den Erd- und Urnenreihengräbern. Bei der progressiven Berechnung zeigt sich ein noch stärkerer Unterschied: Während bei den Reihengräbern ein Überschuss von 40% (729 von 1829) vorhanden wäre, würden bei den Gemeinschaftsgrabstellen 57% (1'004 von 1'760) fehlen.

Die Verschiebung der bevorzugten Bestattungsart (von Reihengräbern zum Gemeinschaftsgrab) ist auch der Grund für die Abweichungen zur Prognose von 2002. Der Bedarf an Gemeinschaftsgrabstellen hat zur Folge, dass bei einer Bevölkerungszahl von 29'400 eine entsprechende Erweiterung (wie bereits geplant) resp. die Neuanlage eines Gemeinschaftsgrabes vorgenommen werden sollte. Eine Friedhofserweiterung ist dennoch nicht nötig, da die potenziell nicht belegten Grabfelder (mind. 4 Felder Überschuss) der Reihengräbern genug Platz für ein neues Gemeinschaftsgrab bieten würden. Ausgehend vom höchsten Bedarf (1000 Stück) benötigter Gemeinschaftsgrabstellen, würde ein neues Gemeinschaftsgrab ca. 500m<sup>2</sup> in Anspruch nehmen (250m<sup>2</sup> Bestattungsfläche und 250m<sup>2</sup> Gestaltungsflächen mit Namensschildern etc.), dies entspräche etwa 1,5 – 2 Grabfeldern.

Eine Erweiterung der Urnennischen ist nur bei einer Bevölkerungsentwicklung über 33'400 Einwohner nötig.

Bei der Beurteilung wurden nur die heute bereits vorhandenen religiösen Gemeinschaften berücksichtigt. Nicht berücksichtigt beim Platzbedarf sind Bestattungsformen anderer, nicht christlicher Glaubensrichtungen. Für diese Glaubensrichtungen gibt es in Zug keinen speziellen Friedhof. Sollte der Bedarf für Bestattungen anderer religiöser Gemeinschaften in Zukunft auftreten bzw. zunehmen, so wäre aus Sicht der Stadt Zug eine regionale bzw. kantonale Lösung anzustreben. Auf dem Areal des Friedhofs St. Michael steht dafür kein Raum zur Verfügung.

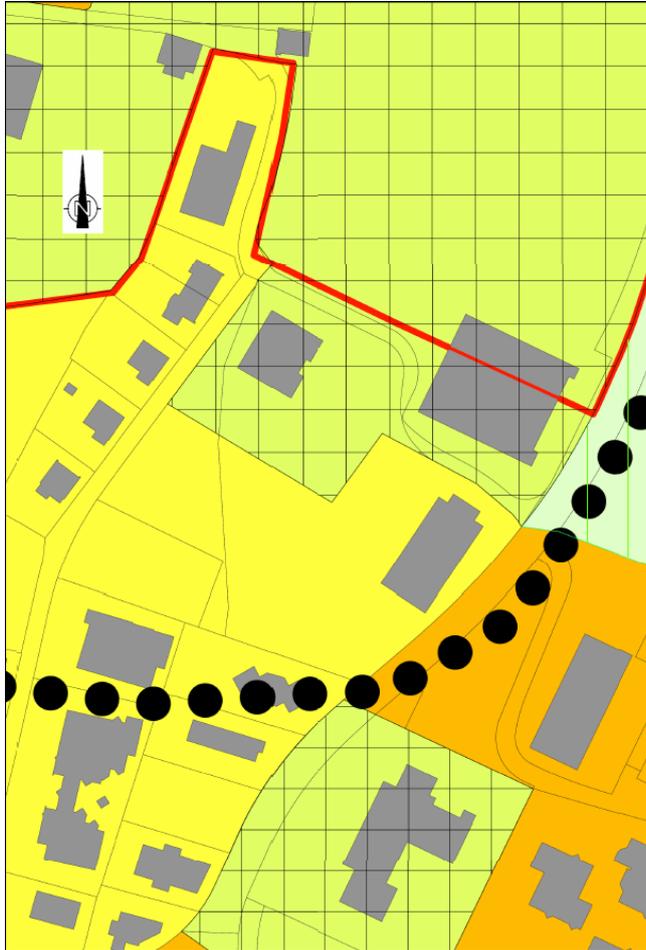
### **3.4 Fazit bezüglich der Bestattungsstatistik / Prognosen für die Planung**

- Aus heutiger Sicht besteht in den nächsten 20 Jahren kein Bedarf für eine Erweiterung des Friedhofs St. Michael. Daher soll für die Gebiete südlich des Friedhofswegs eine Umzonung vorgenommen werden.
- Besteht Bedarf für Platz für Bestattungen anderer religiöser Gemeinschaften, sind weitere Abklärungen nötig, diese Bedürfnisse können nicht auf dem bestehenden Friedhof St. Martin abgedeckt werden. Für diese Bedürfnisse ist eine kantonale bzw. regionale Lösung zu suchen.

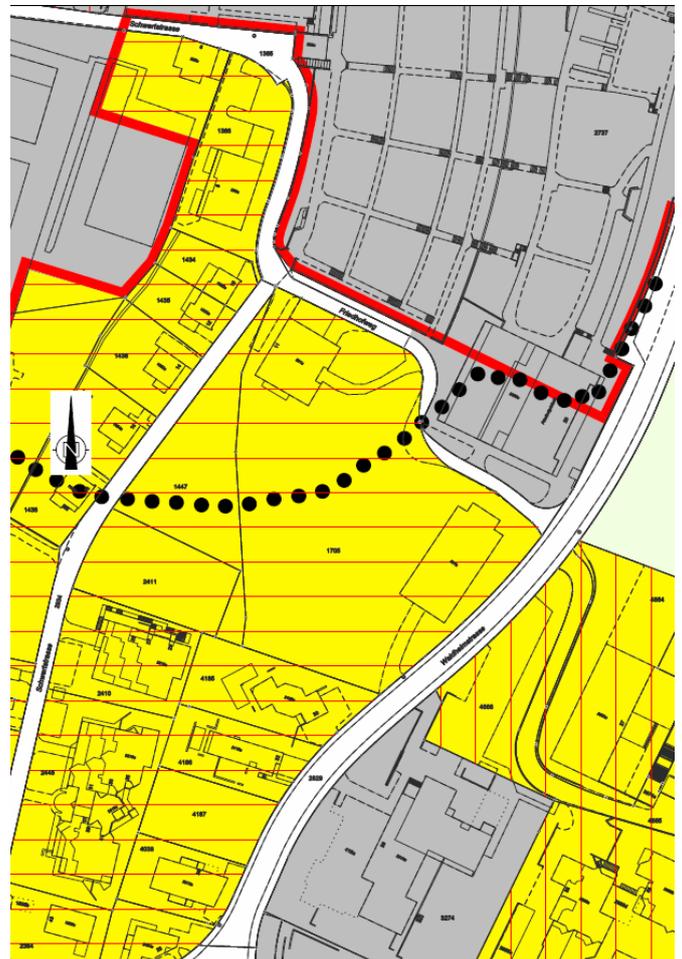
#### 4 Definitive Zonierung der Teilflächen der Parzellen GS 1447 und 1705

##### Zonenplan

Zonenplan 1994



Zonenplan neu



Die bisherige Reservefläche für eine allfällige Erweiterung des Friedhofs St. Michael südlich des Friedhofswegs wird gemäss dem Gutachten Bestattungsstatistik / Prognosen – Nachführungen 2011 nicht mehr beansprucht. Das Areal kann der angrenzenden Wohnzone W2A zugewiesen werden.

## Flächen und Nutzung

	Fläche	Ausnützung (aGF) bei Einzelbauweise
GS 1447 von ÖIB in W2a	236 m <sup>2</sup>	94 m <sup>2</sup>
GS 1705 von ÖIB in W2a	2260 m <sup>2</sup>	904 m <sup>2</sup>
Total	2556 m <sup>2</sup>	1022 m <sup>2</sup>

Gegenüber dem Zonenplan aus dem Jahr 1994 erweitert sich die Fläche der Wohnzone W2A somit um 2'556 m<sup>2</sup>. Diese Grundfläche entspricht bei einer Ausnützungsziffer von 0.4 einer anrechenbaren Geschossfläche (aGF) von 1'022 m<sup>2</sup>. Bei einem geschätzten Flächenbedarf von 80 m<sup>2</sup> BGF pro Einwohner (Bericht zur Ortsplanung, Neueinzonung W2A) ergibt sich eine zusätzliche Einwohnerkapazität von ca. 13 Einwohnern. Diese Zahl ist vernachlässigbar, da sie im Ungenauigkeitsbereich der gesamten Berechnung der Einwohnerkapazität liegt.

### Mitwirkung

Die Umzonung Friedhof St. Michael entspricht den Forderungen der Beschwerdeführer im Rahmen der Ortsplanungsrevision.

Die Friedhofskommission der Stadt Zug wurde zur Stellungnahme zum neuen Gutachten eingeladen. Im Gesamtkontext mit den politischen Rahmenbedingungen kann aus Sicht der Kommission bzw. einzelner Mitglieder dem Gutachten zugestimmt werden. Es wird jedoch sehr bedauert oder gar als unverständlich und verantwortungslos erachtet, dass das Areal südlich des Friedhofswegs nicht längerfristig (über den Horizont von 20 Jahren hinaus) freigespielt werden kann, damit für eine positive Entwicklung der Stadt Zug der erforderliche Platz zukünftig noch zur Verfügung steht. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass zukünftig andere religiöse Gemeinschaften mehr Platz brauchen werden, was auf der nebenstehenden Parzelle optimal zu realisieren gewesen wäre.

## 5 Abschliessende Bemerkungen

Die rechtlichen Vorgaben sind eindeutig: Kann der Bedarf für zusätzliche Bestattungsflächen für die nächsten 20 Jahre nicht nachgewiesen werden, ist es nicht zulässig, eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auf einem privaten Grundstück zu erlassen. Auch für spezielle Planungen der öffentlichen Hand, wie die Friedhofsplanung eine ist, lässt die Gesetzgebung keine langfristige Planung zu, die über den Horizont von 20 Jahren hinausgeht.

Mit der nun vorgesehenen Anpassung des Zonenplanes wird die Grenze des Friedhofs St. Michael im Süden definitiv festgelegt. Eine allfällige spätere Erweiterung hat zu gegebenem Zeitpunkt an einem anderen Ort zu erfolgen.

## 6 Beilagen

- „Bestattungsstatistik / Prognosen für den Friedhof St. Michael, Nachführungen 2011“ vom 10. Mai 2011, schweingruber zulauf landschaftsarchitekten