

Art. 29, 30 BV; Art. 1 ff. RPG – Der Grundsatz der Garantie des unabhängigen Richters gilt im Planungsverfahren auf Verwaltungsebene nicht. Auch wenn sich die Baudirektion im Rahmen der Vorprüfung einer gemeindlichen Planung mit Fragen befasst hat, die den Beschwerdegegenstand betreffen, darf sie im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat als instruierende Direktion tätig werden.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

Der östliche (obere) Dorfteil von Walchwil ist nur durch eine Unterführung unter der SBB-Bahnstrecke Zürich–Gotthard mit dem westlichen Dorfteil verbunden. Im gemeindlichen Teilrichtplan Verkehr 1990 ist als weitere Verbindung die «Nordzufahrt» eingetragen. Am 26. Februar 2001 genehmigte der Gemeinderat Walchwil den in seinem Auftrag von der G. AG ausgearbeiteten Baulinien- und Strassenplan «Nordzufahrt» und übermittelte ihn in der Folge der kantonalen Baudirektion zur Vorprüfung. Mit Schreiben vom 7. Juni 2001 übermittelte die Baudirektion das Ergebnis der Vorprüfung samt Vorbehalten und Hinweisen. Sie stellte in Aussicht, nach der öffentlichen Auflage und dem Beschluss des Gemeinderates, sofern ihre Vorbehalte erfüllt würden, den Bau- und Strassenlinienplan mit dem Niveaulinienplan zu genehmigen. Am 30. Oktober 2002 erliess der Gemeinderat den Baulinien- und Strassenplan mit Niveaulinienplan «Nordzufahrt» Walchwil und wies sämtliche dagegen erhobenen Einsprachen ab. In der Folge erhoben mehrere Einsprecher beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerden mit dem Antrag, der Beschluss des Gemeinderates sei aufzuheben. Sodann sei die Sicherheitsdirektion mit der Instruktion der Beschwerde zu beauftragen. Mit Zwischenentscheid vom 18. Februar 2003 lehnte der Regierungsrat ohne Teilnahme des in den Ausstand getretenen Baudirektors das Ausstandsbegehren ab. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 27. März 2003 beantragten E. W. und 13 Mitunterzeichner, der Beschluss des Regierungsrates sei aufzuheben und die Sicherheitsdirektion sei mit der Instruktion der Beschwerde zu beauftragen. Zur Begründung wird vorgebracht, im bisherigen Verfahren betreffend Nordzufahrt Walchwil habe die Baudirektion des Kantons Zug in mannigfacher Weise mitgewirkt. Insbesondere seien verschiedenste Ämter dieser Direktion mit der Vorprüfung des angefochtenen Baulinien- und Strassenplans befasst gewesen. Gegen diese Mitwirkung bzw. Vorbefassung sei grundsätzlich nichts einzuwenden, doch habe dies die notwendige Folge, dass die Baudirektion das vorliegende Verfahren nicht instruieren dürfe, sondern die stellvertretende Sicherheitsdirektion damit zu beauftragen sei. Dies sei schon im Interesse einer fairen Auseinandersetzung im Beschwerdeverfahren geboten. In rechtlicher Hinsicht wird ausgeführt, die Verfahrensgarantien von Art. 30 Abs. 1 BV würden nach dem Wortlaut ausschliesslich gerichtliche Verfahren betreffen. Soweit sie nach ihrem Inhalt allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze zum Ausdruck bringen würden, würden sie als Konkretisierung von Art. 29 BV sinngemäss für alle Verfahren vor staatlichen Organen gelten.

Aus den Erwägungen:

2. Jede Person, deren Sache in einem gerichtlichen Verfahren beurteilt werden muss, hat Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes, zuständiges, unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung, BV, SR 101). Diese verfassungsmässige Garantie stimmt überein mit den sich aus Art. 6 der EMRK ergebenden Garantien. Die allgemeinen Verfahrensgarantien gemäss Art. 29 BV gehen weniger weit. Die Vorinstanz hat zutreffend die gesetzlichen Voraussetzungen für den Ausstand dargelegt. Die Beschwerdeführer machen keine persönlichen, verwandtschaftlichen oder geschäftlichen Interessen mitwirkender Personen am Ausgang des Verfahrens geltend. Der Regierungsrat führt im angefochtenen Entscheid auch aus, Befangenheitsvorwürfe seien ernst zu nehmen. Es genüge der Anschein, die betreffende Person lasse die nötige Distanz und Objektivität vermissen und könne somit die Anforderungen nicht mehr erfüllen, die nach Art. 29 Abs. 1 i.V. mit Art. 8 Abs. 1 BV an die Unbefangenheit zu stellen seien. Die Beschwerdeführer bringen auch nichts vor, was einzelne Personen im genannten Sinne als befangen erscheinen liesse. Die Beschwerdeführer verlangen denn auch nicht den Ausstand einer bestimmten Person oder mehrerer Personen, sondern sie verlangen, dass die Instruktion der Beschwerde nicht der Baudirektion, sondern der Sicherheitsdirektion übertragen werde. Sie vermuten eine Vorbefassung und wollen aufgrund der Edition der gesamten Korrespondenz der Baudirektion erneut Gelegenheit zur Stellungnahme. Zu diesen Begehren ist im Folgenden Stellung zu nehmen.

3. a) Gemäss dem Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz, BGS 153.1) obliegen den Direktionen in ihrem Geschäftsbereich die Vollzugsaufgaben nach Massgabe des Gesetzes. Jede Direktion steht unter der Leitung und Aufsicht eines Mitglieds des Regierungsrates. Der Regierungsrat bezeichnet für jede Direktion eine Stellvertretung. Die Direktionen gliedern sich entsprechend ihren Aufgaben und Zuständigkeiten in Ämter. ... Stellvertreter des Baudirektors ist gemäss aktueller Konstituierung des Regierungsrates der Sicherheitsdirektor (Staatskalender 2003/04, S. 48). Auf eine Verfahrensvorschrift, wonach die Sicherheitsdirektion an Stelle der Baudirektion im strittigen Verfahren die Instruktion durchzuführen hätte, können sich die Beschwerdeführer nicht berufen. Sie scheinen nicht der Meinung zu sein, dass auf Ämterebene Ämter der Sicherheitsdirektion an Stelle der zuständigen Ämter der Baudirektion die Behörde zu instruieren hätten. Soweit es nur um den Direktionsvorsteher und allenfalls um das Direktionssekretariat gehen sollte, so würde sich die Frage stellen, ob der Sicherheitsdirektor und sein Direktionssekretär gestützt auf die Fachleute der Baudirektion zu einer unabhängigeren Beurteilung gelangen sollten als die ordentlicherweise zuständigen Personen. Die Stellvertretung erfolgt für die Regierungsräte durch ein anderes Mitglied des Regierungsrates, in den Ämtern durch hierarchische Stellvertretung. Wenn kein Ausstandsgrund gegen den Baudirektor vorliegt und die Ämter der

Baudirektion auch nicht ersetzt werden, so ist schwer ersichtlich, welchen Gewinn an Unabhängigkeit sich die Beschwerdeführer versprechen.

b) Sollen gemeindliche Baulinien- und Strassenpläne erlassen, geändert oder aufgehoben werden, holt die zuständige Behörde die erforderlichen Mitberichte ein bzw. lässt ihren Entwurf von der Baudirektion vorprüfen. Danach legt sie den bereinigten Entwurf in der betreffenden Gemeinde während 30 Tagen öffentlich auf. Während der Auflagefrist kann bei der zuständigen Behörde Einsprache erhoben werden (§ 38 des Planungs- und Baugesetzes, PBG, BGS 721.11). Die Baudirektion fördert und überwacht den Vollzug des Planungs- und Baugesetzes, sie trifft für den Kanton die planungs- und baurechtlichen Entscheide, soweit das Gesetz oder die Spezialgesetzgebung keine andere Behörden bezeichnen. Sie genehmigt auch gemeindliche Richtpläne (§ 5 PBG). Welche Mitberichte einzuholen oder Bewilligungen zu koordinieren sind, ergibt sich aus dem konkreten Geschäft. Neben dem Amt für Raumplanung ist das kantonale Tiefbauamt oder allenfalls die Polizei für die Einmündung in die Kantonsstrasse beizuziehen. Ist Wald tangiert, so ist ein Mitbericht der Forstorgane oder gegebenenfalls eine Rodungsbewilligung erforderlich. Ähnliches gilt für Fragen des Naturschutzes und des Lärmschutzes.

Ziel der Raumplanung ist es, dass Bund, Kantone und Gemeinden ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander abstimmen (Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG, SR 700). Die Abstimmung hat nicht nur die verschiedenen Ebenen des Gemeinwesens zu erfassen, sondern es sind auch die Planungsziele von Art. 1 Abs. 2 RPG und Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG in der Planung umzusetzen. Die rechtlich relevanten Planungsziele stehen häufig in einem Zielkonflikt, der durch die Planung bewältigt werden muss. Die Planung erfolgt stufenweise in der Richtplanung und der Nutzungsplanung (Art. 6 ff. und Art. 14 ff. RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Es sind die Entscheidungskompetenzen der gemeindlichen Organe zu respektieren. Das Bundesrecht gewährleistet die Überprüfung von Nutzungsplänen im Rechtsmittelverfahren (Art. 33 RPG). Bei einer Beanspruchung von Land kann der Grundeigentümer wiederum den Rechtsweg beschreiten. Die einzelnen Planungsschritte sind von den vorangehenden beeinflusst. Spätere Entscheide – etwa im Rechtsmittelverfahren – wirken wiederum zurück, beispielsweise auf die Richtplanung oder lassen neue Lösungen als notwendig erscheinen. Schliesslich ist zu bemerken, dass die Richtpläne alle 10 Jahre überprüft werden (Art. 9 Abs. 3 RPG). Der Planungshorizont für die Nutzungspläne umfasst 15 Jahre (Art. 15 lit. b RPG). Die Begehren der Beschwerdeführer würden bei dieser gesetzlichen Aufgabe der Verwaltungsbehörden nun praktisch darauf hinauslaufen, einen vielseitigen Prozess an bestimmten Stellen zu unterbrechen, ohne dass die beschriebenen planerischen Zusammenhänge und Vorgänge wirklich in unabhängige Teilkomplexe aufgegliedert werden könnten.

c) Den Beschwerdeführern ist ein unabhängiges und unparteiisches Gericht garantiert (Art. 30 Abs. 1 BV, Art. 6 EMRK). Auf der Stufe des unabhängigen Gerichtes sind organisatorisch-institutionelle Umstände beachtlich, welche zu einer Befangenheit des Richters führen können. Dazu gehören bestimmte Tatbestände der Vorbefassung (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 1999, S. 579 mit Hinweisen). Diese Garantie des unabhängigen Richters kann aber nicht im Planungsverlauf auf Verwaltungsebene angerufen werden, wo die Gesetzgebung gerade die Zusammenführung aller rechtlich relevanten Aspekte vorschreibt. Ohne eine kohärente planerische Entscheidungsgrundlage könnten die Gemeindebehörden und die legitimierte Grundeigentümer ihre Entscheidungsbefugnisse bzw. Rechte im Rechtsmittelverfahren gar nicht ausüben. Gestützt darauf erfolgt die Auseinandersetzung mit den öffentlichen Interessen und den privaten Interessen Betroffener. Die Planungsgesetzgebung berücksichtigt diese Mitwirkung. Das Verwaltungsgericht hat bereits im Urteil vom 31. Oktober 1996 i.S. B. entschieden, dass nicht zu bestanden ist, wenn die kantonale Baudirektion eine Beschwerde instruiert, obwohl sie im Rahmen der Vorprüfung oder als instruierende Direktion im Rahmen der kantonalen Richtplanung oder Strassenplanung oder bei ähnlichen Aufgaben sich schon mit Fragen befasst hat, welche auch den Beschwerdegegenstand betreffen.

4. Zusammenfassend ergibt sich, dass das Mitbericht- und Vorprüfungsverfahren und andere Kontakte, welche die Planungsaufgaben von Ämtern und Behörden betreffen, nicht dazu führen, dass die Baudirektion bei der Beschwerdeinstruktion durch die Sicherheitsdirektion zu ersetzen ist. Insofern ist es unerheblich, die Korrespondenzen zwischen kantonalen Amtsstellen und der Gemeinde zu überprüfen. Dies würde auch keineswegs die gesamte Zusammenarbeit so dokumentieren. Die Beschwerde gegen den angefochtenen Entscheid des Regierungsrates erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (§ 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Die Verfahrenskosten werden auf Fr. 2'000.- festgelegt und sind von den Beschwerdeführern zu gleichen Teilen unter solidarischer Haftbarkeit für den Gesamtbetrag zu bezahlen.

Verwaltungsgericht, 17. Juni 2003