

*§§ 34 Abs. 1, 39 Abs. 2 und 41 Abs. 1 PBG – Die Beschwerdeberechtigung gemäss § 41 Abs. 2 PBG steht in keinem rechtlichen oder faktischen Zusammenhang mit dem Einwendungsverfahren gemäss § 39 Abs. 2 PBG (Erw. 2). Eine Zonenplanänderung durch den Gemeinderat ist nicht zulässig, wenn diese mit einer beschlossenen, aber noch nicht rechtskräftigen Baulinie in Widerspruch geraten könnte (Erw. 3).*

*Aus dem Sachverhalt:*

A. Vom 2. März bis zum 2. April 2001 legte der Gemeinderat K. eine geplante Zonenplanrevision für das Gebiet K. auf. Die Zonenplanänderung umfasste eine Fläche von ca. 820 m<sup>2</sup> der Parzelle GS Nr. 1259, welche von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone 1 umgezont werden sollte. Nachdem verschiedene während des Auflageverfahrens erhobene Einwendungen zurückgezogen worden waren, beschloss der Gemeinderat K. an seiner Sitzung vom 18. November 2002 die Zonenplanänderung im einfachen Verfahren und legte diesen Beschluss während 20 Tagen öffentlich auf. Am 9. Dezember 2002 reichte X. beim Regierungsrat Beschwerde ein und beantragte die Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses, die Verweigerung der Genehmigung der Zonenplanrevision sowie die Durchführung eines Waldfeststellungsverfahrens. Der Eigentümer des betroffenen Grundstückes und der Gemeinderat K. beantragten dem Regierungsrat die Abweisung der Beschwerde. Mit Beschluss vom 24. Juni 2003 hiess der Regierungsrat die Beschwerde gut und hob den angefochtenen Einzonungsentscheid auf. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, der Gemeinderat K. habe vom 22. Juni bis zum 23. Juli 2001 die Baulinien für die künftige Nordzufahrt öffentlich aufgelegt. Seit diesem Zeitpunkt würden diese ihre Wirkung entfalten und den Raum für die künftige Nordzufahrt freihalten. Mit der vom Gemeinderat vorgenommenen Umzonung könnte grundsätzlich die gesamte Parzelle Y. mit Wohnhäusern überbaut und damit die Nordzufahrt verhindert werden. Es sei auch nicht klar, wie die vom Eigentümer geplante private Erschliessung durchgeführt und die Erschliessung der Überbauung erfolgen solle. Es könne daher auch nicht geprüft werden, ob die vom Grundeigentümer vorgesehene private Erschliessung und Garagierung mit dem späteren Zweck des Landes und mit der mittlerweile mit Baulinien gesicherten Grundstücksnutzung in Widerspruch stehe. Im Übrigen könne ein Baulinienraum nach der öffentlichen Auflage des Sondernutzungsplanes – selbst wenn die Baulinien noch nicht in Rechtskraft erwachsen seien – nicht durch eine Wohnzone W1 überlagert werden. Die Einzonung des fraglichen Landstreifens stehe somit im Widerspruch zu den vom Gemeinderat beschlossenen Baulinien. Der Gemeinderat habe die Nutzungsplanung nicht koordiniert und zu Unrecht die Einzonung beschlossen.

B. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss liess Y. am 28. Juli 2003 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und beantragen, der Beschluss betreffend Aufhebung des Einzonungsentscheides der Gemeinde K. sei aufzuhe-

ben, die von der Einwohnergemeinde B. beschlossene Zonenplanänderung sei zu bestätigen, alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegner. Zur Begründung wird u.a. ausgeführt, der Beschwerdeführer sei Eigentümer der Liegenschaft GS Nr. 1259, welche durch die vom Gemeinderat beschlossene Zonenplanänderung hätte erschlossen werden sollen und daher zur Beschwerdeführung legitimiert. Der Beschwerdegegner X. habe im Rahmen des kommunalen öffentlichen Auflageverfahrens bezüglich der Zonenplanänderung als solcher keine Einwendungen eingereicht. Deshalb müsse vorfrageweise geprüft werden, ob der Regierungsrat nicht bereits zu Unrecht auf die von X. erhobene Verwaltungsbeschwerde eingetreten sei. Das primäre Mitwirkungsrecht bei den Zonenplanänderungen sei nämlich die in § 39 des Planungs- und Baugesetzes geregelte Einwendung. Paragraph 39 besage denn auch, dass Gegenstand einer Einwendung die Zonenplanänderung als solche sei, während beim § 41 der Beschluss über die Zonenplanänderung Gegenstand einer möglichen Beschwerde sei. Würde man eine Beschwerde zulassen, ohne dass vorher eine Einwendung erhoben worden wäre, so hiesse dies, dass die Kompetenz des Soveräns, über strittige Zonenplanänderungen zu befinden, obsolet gemacht werden könnte. Ein Beschwerdeführer könnte sich so der Beurteilung seines Anliegens durch die Gemeindeversammlung entziehen. Das zugerische Baurecht wolle nun eben gerade nicht, dass sich jemand dem demokratisch primär zuständigen Gremium entziehen könne. Vielmehr gehe es von der Annahme aus, dass jemand, der mit einer öffentlichen Anordnung in Fragen der Zonenplanung nicht einverstanden sei, den Mut haben müsse, sich der Öffentlichkeit auch tatsächlich zu stellen. Ziehe jemand vor, dies durch das Nichteinreichen einer Einwendung zu unterlassen, so habe er seine Mitwirkungsrechte bei der Zonenplanung als solcher verwirkt, und sei er durch den Beschluss des Gemeinderates nicht formell beschwert und auch nicht zur Beschwerde legitimiert. Der Regierungsrat habe zu Unrecht die Legitimation von X. bejaht.

Unter dem Titel «Materielles und Rechtliches» wird weiter ausgeführt, der Beschwerdeführer sei Eigentümer der Liegenschaften GS Nr. 234 und 1259, B.. Die Liegenschaften würden weitgehend in der Bauzone liegen, im südlichen Bereich – vor der Zonenplanänderung – teilweise in der Landwirtschaftszone. Die bestehende Strasse ende vor der Liegenschaft GS Nr. 1259, weshalb diese noch nicht mit einer Zufahrtsstrasse erschlossen sei. Der allfällige Ausbau der Strasse bzw. der Bau der künftigen Nordzufahrt sei bereits durch den Baulinien- und Strassenplan mit Niveaulinienplan – Nordzufahrt – vom 30. Oktober 2002 gesichert. In Anerkennung seiner öffentlich-rechtlichen Verpflichtung, für überbaubare Liegenschaften in der Bauzone die Grundlagen der erforderlichen Erschliessung zu schaffen, habe der Gemeinderat K. beschlossen, denjenigen Teil des GS Nr. 1259, der bisher in der Landwirtschaftszone gelegen sei, im Rahmen einer kleinen Zonenplanänderung im einfachen Verfahren in die Wohnzone 1 umzuzonen. Der so in die Wohnzone umgezonte Bereich von GS Nr. 1259 überschneide sich mit der

vor erwähnten Baulinie für den allfälligen Bau der Nordzufahrt. Da die Vorschriften der Baulinien jenen der Zone vorgehen würden, dürften im umgezonnten Bereich von GS Nr. 1259 entgegen den Befürchtungen des Regierungsrates keine Bauten und Anlagen erstellt werden, die den Baulinien widersprechen würden. Die Behauptung des Regierungsrates, mit der Umzonung könnte die gesamte Parzelle GS Nr. 1259 grundsätzlich mit Wohnhäusern überbaut und dadurch der Bau der Nordzufahrt verhindert werden, sei falsch und unbeachtlich. Vielmehr seien lediglich Bauten zulässig, die dem Zweck der Baulinien entsprechen würden.

C. Mit Vernehmlassung vom 8. August 2003 beantragt die Baudirektion im Auftrag des Regierungsrates die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers. Mit Vernehmlassung vom 19. August 2003 lässt auch X. beantragen, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdeführers abzuweisen. Der Gemeinderat K. beantragt die Aufhebung des Regierungsratsbeschlusses vom 24. Juni 2003 und die Bestätigung der vom Gemeinderat beschlossenen Zonenplanänderung.

#### *Aus den Erwägungen:*

2. Umstritten ist vorerst die Frage, ob X. im Verfahren vor dem Regierungsrat beschwerdeberechtigt war oder nicht. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass der Regierungsrat auf die Verwaltungsbeschwerde gar nicht hätte eintreten dürfen, weil X. im kommunalen öffentlichen Auflageverfahren bezüglich der Zonenplanänderung keine Einwendungen im Sinne von § 39 des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (BGS 721.11, PBG) angebracht habe. Damit habe er seine Mitwirkungsrechte bei der Zonenplanung als solche verwirkt. Er sei durch den Beschluss des Gemeinderates nicht mehr formell beschwert und daher auch nicht mehr zur Beschwerde legitimiert.

a) Sollen gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- oder Bebauungspläne erlassen, geändert oder aufgehoben werden, lässt der Gemeinderat seinen Entwurf von der Baudirektion vorprüfen. Danach legt er den bereinigten Entwurf während 30 Tagen öffentlich auf. Die Auflage ist im Amtsblatt zweimal anzuzeigen (§ 39 Abs. 1 PBG). Während der Auflagefrist können beim Gemeinderat schriftlich Einwendungen erhoben werden. Die Berechtigung dazu ist unbeschränkt (§ 39 Abs. 2 PBG). Nach Ablauf der Auflagefrist stimmt die Einwohnergemeinde über die Anträge des Gemeinderates in Kenntnis der Einwendungen und der Vorbehalte der Baudirektion ab. Mit der Abstimmung sind die Einwendungen erledigt (§ 39 Abs. 3 PBG). Sofern die Baudirektion ihre Zustimmung erteilt hat, die Auflagefrist unbenutzt verstrichen ist und allfällige Einwendungen ohne Benachteiligung Dritter gütlich haben beigelegt werden können, beschliesst der Gemeinderat a) kleine Änderungen von rechtskräftigen Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungsplänen; b) Bebauungspläne, welche nicht wesentlich von den ordentli-

chen Zonenvorschriften abweichen (§ 40 PBG) selber, ohne diese der Einwohnergemeinde vorzulegen. Die Vorprüfung durch die Baudirektion erfolgt nicht in der Form eines Entscheides, sondern es handelt sich um einen Brief, der Vorbehalte, Hinweise und Empfehlungen vermittelt, mit welchen die Einwohnergemeinde über die Chancen der Genehmigung durch den Regierungsrat vororientiert wird (vgl. hierzu Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes vom 9. September 1997, KRV 9311, S. 44). Während des Auflageverfahrens können alle Interessierten Einwendungen erheben. Bei diesen Einwendungen handelt es sich aber nicht um Einsprachen im Sinne von § 34 ff. VRG, und auch nicht um Beschwerden oder sonstige Rechtsmittel. Es ist eine Art formalisierter Mitwirkung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700, RPG). Diese Mitwirkung verlangt, dass sich die planende Behörde mit den Vorschlägen der Einwender materiell auseinandersetzen und dazu zumindest summarisch Stellung nehmen muss. Sie bedeutet aber nicht, dass ein Anspruch auf eine individuelle Beantwortung jeder Mitwirkungsangabe bestünde. Es genügt, wenn zu den Einwendungen in einem Bericht zusammenfassend Stellung genommen wird. Der Mitwirkungsanspruch im Sinne von Art. 4 Abs. 2 RPG ist nicht formeller Natur und er kann auch nicht verhindern, dass die zuständige Planungsbehörde Änderungen am Entwurf vornimmt (vgl. hierzu Muggli, Kommentar zum RPG, Art. 4 Ziff. 24 ff.). Aus der rechtlichen Qualifikation der Einwendungen als formalisierte Mitwirkung ergibt sich denn auch, dass nach der Regelung von § 39 Abs. 3 PBG mit der Abstimmung die Einwendungen endgültig erledigt sind. Hier gibt es kein ordentliches Rechtsmittel mehr.

b) Jeder Beschluss über den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von gemeindlichen Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungsplanänderungen ist vom Gemeinderat zweimal im Amtsblatt zu publizieren und während 20 Tagen öffentlich aufzulegen (§ 41 Abs. 1 PBG). Die Publikation nennt den Gegenstand des Beschlusses, enthält eine Rechtsmittelbelehrung und verweist auf die öffentliche Auflage (§ 41 Abs. 2 PBG). Während der Auflagefrist kann beim Regierungsrat Beschwerde erheben, wer von den Vorschriften oder Plänen berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des Beschlusses der Einwohnergemeinde hat (§ 41 Abs. 3 PBG). Im Bericht und Antrag des Regierungsrates, a.a.O., S. 45, wird ausgeführt, dass die Beschwerdeberechtigung gemäss § 41 Abs. 1 PBG dem Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021, VwVG) nachgebildet ist. Dieser Art. 48 VwVG sieht ebenfalls vor, dass zur Beschwerde berechtigt ist, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. a).

c) Die Beschwerdebefugnis gemäss § 41 Abs. 3 PBG steht in keinem rechtlichen oder faktischen Zusammenhang zu dem Einwendungsverfahren gemäss § 39 Abs. 2 PBG. Das Einwendungsverfahren ist eine formalisierte

Mitwirkung des Bürgers im Planungsverfahren, die sich vor allem dadurch charakterisiert, dass jedermann – unabhängig davon, ob er durch eine besondere Nähe zum Planungsobjekt in seiner Rechtsstellung betroffen ist – Einwendungen erheben kann. Es besteht kein Anspruch auf eine individuelle Beantwortung der Einwendung in Form eines irgendwie anfechtbaren Entscheides. Mit dem Entscheid der Gemeindeversammlung, der von den Einwendungen bloss Kenntnis zu geben ist, ist das Einwendungsverfahren beendet. Gegen diese Art der Erledigung gibt es kein Rechtsmittel mehr. Anders präsentiert sich die rechtliche Situation bei der Beschwerdemöglichkeit gemäss § 41 PBG. Wer von dieser Beschwerdemöglichkeit Gebrauch machen will, braucht eine besondere Beziehungsnähe zum Planungsprojekt, d.h. er muss durch die Planung stärker betroffen sein als andere Einwohner und er muss rechtlich geschützte Interessen geltend machen können, die durch die Planung verletzt worden sind. Es handelt sich um eine klassische Verwaltungsbeschwerde, die auch den weiteren Rechtsmittelweg offen hält (im Falle einer staatsrechtlichen Beschwerde sogar bis an das Bundesgericht in Lausanne). Die Beschwerde nach § 41 Abs. 3 PBG steht sowohl gegen Beschlüsse des Gemeinderates wie auch gegen die Beschlüsse der Einwohnergemeinde(versammlung) zur Verfügung.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass X. nicht verpflichtet war, sich bereits im Planaufgefahren mit Einwendungen am Verfahren zu beteiligen. Er verliert damit seine Legitimation im Sinne von § 41 Abs. 3 VRG nicht. Auch wenn er sich nicht mit Einwendungen beteiligt hat, kann er anschliessend gegen den Entscheid des Gemeinderates Beschwerde führen, sofern er eben durch die Pläne mehr als jeder Dritte berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung geltend machen kann. Der Hinweis des Beschwerdeführers, dass damit der Gemeindeversammlung als demokratisch zuständigem Organ unter Umständen die Entscheidungsbefugnis entzogen werden könnte, hilft nicht weiter. Auch wenn die Gemeindeversammlung entschieden hat, muss die Zonenplanänderung vom Regierungsrat genehmigt werden. Diesem steht es frei, die diesbezüglichen gemeindlichen Beschlüsse aufzuheben oder zu ändern, wenn sie seiner Meinung nach nicht mit dem eidgenössischen oder kantonalen Recht übereinstimmen. Die Entscheidungskompetenz der Gemeindeversammlung steht dabei also immer unter dem Vorbehalt der Konformität mit dem kantonalen bzw. eidgenössischen Recht. Anders ist zu verfahren, wenn etwa ein Bauvorhaben ausgeschrieben ist und sich der betroffene Nachbar nicht am Einspracheverfahren beteiligt. In diesem Fall verliert er das Beschwerderecht gegen die erteilte Baubewilligung. Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor. Der Regierungsrat ist zu Recht auf die Beschwerde des Beschwerdegegners X. eingetreten.

3. Materiell umstritten ist die Frage, ob der Gemeinderat – trotz der von ihm selber festgesetzten, aber noch nicht rechtskräftigen Baulinien – befugt war, eine Zonenplanänderung vorzunehmen, die mit den beschlossenen Baulinien in Widerspruch geraten könnte.

a) Baulinien grenzen innerhalb des Baugebietes Flächen ab, die aus vielfältigen Gründen (Sicherung von Verkehrsanlagen und der Erschliessung) unüberbaut bleiben sollen, wobei diese Teilbauverbote grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen sind (Riva, Kommentar zum RPG, Art. 5 Rz 169). Die Hauptfunktion der Baulinie besteht damit in der Freihaltung von Land für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse, deren Landbedarf sich nicht auf abgeschlossene Parzellen beschränkt. Baulinien stellen ein wichtiges Instrument für die verkehrsmässige Erschliessung dar (Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Rz 244). Die Rechtswirkungen der Baulinie bestehen darin, dass im Baulinienbereich grundsätzlich nur Bauten und Anlagen erstellt werden dürfen, die dem Zweck der Baulinie nicht widersprechen, was im Allgemeinen auf ein Bauverbot hinausläuft (Haller/Karlen, a.a.O., Rz 345).

b) Gemäss dem zugerischen PBG, in der Fassung vom 27. März 2003, sichern Baulinien-, Niveaulinien sowie Strassenpläne Strassen, Trassen, Wege und Plätze und halten Räume frei, insbesondere für bestehende oder künftige Verkehrsanlagen. Sie dienen der Gestaltung des Verkehrsraumes und des Siedlungsgebietes (§ 31 Abs. 1 PBG). Wer für die Verkehrsanlage zuständig ist, erlässt die erforderlichen Baulinien- oder Strassenpläne (§ 31 Abs. 2 PBG). Gemäss § 34 Abs. 1 PBG sind im Baulinienraum von der öffentlichen Auflage an Neu- und wesentliche Umbauten sowie mit dem späteren Zweck des Landes in Widerspruch stehende Änderungen unzulässig. Es ist gerichtsnotorisch, dass Planfestsetzungsverfahren für Baulinien in den meisten Fällen längere Zeit beanspruchen, weshalb ein öffentliches Interesse an einer raschen Inkraftsetzung des neuen Rechts besteht.

c) Der Gemeinderat K. hat den Baulinien- und Strassenplan mit Niveaulinienplan für die «Nordzufahrt B.» vom 22. Juni bis zum 23. Juli 2002 öffentlich aufgelegt und die Baulinien am 30. Oktober 2002 beschlossen. Gleichzeitig wies er die eingereichten Einsprachen ab. Gegen diesen Beschluss wurden verschiedene Beschwerden eingereicht, so dass der Baulinienplan noch nicht rechtskräftig ist. Die Tatsache der zur Zeit noch fehlenden Rechtskraft ist hier jedoch insofern nicht von grösserer Tragweite, als ja gemäss § 34 PBG der Baulinienraum schon vom Zeitpunkt der öffentlichen Planaufgabe an Wirkung entfaltet. Solange die Baulinien noch nicht rechtskräftig sind, darf in ihrem Bereich weder geplant noch irgendetwas gebaut werden, was mit der künftigen Nutzung in Widerspruch stehen könnte.

Bei der vorliegenden Zonenplanänderung handelt es sich um einen unzulässigen Eingriff in ein noch nicht abgeschlossenes Baulinien- und Strassenplanverfahren. Mit der «Nordzufahrt» kommt der Gemeinderat K. seiner Pflicht zur Erschliessung des eingezonten Teils des GS 1259 nach, auch wenn der entsprechende Baulinien- und Strassenplan noch nicht rechtskräftig ist. Hierfür braucht es keine zusätzliche Umzonung. Es ist dabei nicht zu beanstanden, dass der Gemeinderat und der Beschwerdeführer bereits heute

die Erschliessung des GS 1259 gemeinsam planen und darauf achten, dass die Pläne für die Zufahrt zur GS 1259 nach der Rechtskraft der Nordzufahrt nicht mehr verändert werden müssen. Solange jedoch die Baulinienpläne für diese Nordzufahrt nicht rechtskräftig sind, kann eine solche Erschliessungsplanung nicht konkretisiert werden. Würde man die umstrittene Zonenplanänderung zulassen, so würde dies im Ergebnis dazu führen, dass Teile der Nordzufahrt bereits realisiert werden könnten, obwohl die entsprechenden Baulinien und Strassenpläne noch nicht in Rechtskraft erwachsen sind, d.h. man könnte die ganze Nordzufahrt gleichsam scheibchenweise realisieren. Die sofortige Wirkung der Baulinie von ihrer Auflage an, richtet sich nicht nur gegen die betroffenen Grundeigentümer, sondern auch gegen die Gemeinde selber, der es in diesem Fall ebenfalls nicht mehr gestattet ist, über das Bauliniengebiet planerisch anderweitig zu entscheiden. Dem Beschwerdeführer wird nichts anderes übrig bleiben, als nach der Rechtskraft des Baulinienplanes für die Nordzufahrt eine diesem Plan entsprechende Erschliessung für sein GS 1259 zu planen und zu realisieren. Zum jetzigen Zeitpunkt ist dies planerisch nicht möglich. Der Beschluss des Regierungsrates erweist sich daher als korrekt, so dass die Beschwerde abgewiesen werden muss. Dass der Beschwerdeführer und der Gemeinderat bereits heute die technische Planung der künftigen Erschliessung gemeinsam an die Hand nehmen, erscheint als sinnvoll, und wird im Anschluss an das Baulinien- und Strassenplanverfahren der Nordzufahrt einen erheblichen Zeitgewinn darstellen. Eine vorzeitige Zonenplanänderung und Realisierung ist aber nicht möglich.

Verwaltungsgericht, 28. Oktober 2003