

rat ebenfalls nicht angehört worden ist und der erst auf ihr Drängen hin der Beschwerdeentscheid durch den Regierungsrat eröffnet wurde, da sie keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt hat. Ihr ist aber ein Exemplar dieses Urteils zuzustellen.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2007

V 2007/128

5. Verfahrensrecht

Art. 89 und 111 BGG; § 41 und 61 VRG – Die Beschwerde eines Stimmbürgers gegen einen Entscheid des Regierungsrates, mit dem dieser einem gemeindlichen Bebauungsplan die raumplanungsrechtliche Genehmigung verweigert, ist keine Stimmrechtsbeschwerde. Es gelten daher die üblichen gesetzlichen Voraussetzungen für die Bejahung der Beschwerdeberechtigung.

Aus dem Sachverhalt:

Mit Beschluss vom 12. Juni 2007 verweigerte der Regierungsrat des Kantons Zug dem «Bebauungsplan Bundesplatz West» der Stadt Zug die kantonale Genehmigung. Vom 24. August bis zum 24. September 2007 wurde dieser Entscheid öffentlich aufgelegt und die Öffentlichkeit wurde hierüber mit Publikation in den Amtsblättern vom 24./31. August 2007 durch die Baudirektion informiert. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 12. Juni 2007 reichte A. B. am 20. September 2007 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein und beantragte, der Beschluss sei aufzuheben und der Volkswille sei in die Tat umzusetzen. Zur Begründung führt er aus, mit der Bekanntmachung der Namen der Beschwerdeführer werde die Bevölkerung informiert, wer sich nicht an die Argumente des gegnerischen Referendumskomitees gehalten habe, die im Bericht des Zuger Stadtrates zur Abstimmung vom 21. Mai 2006 nachzulesen seien: «Dem Referendumskomitee als Motiv undemokratisches Verhalten unterstellen zu wollen, ist widersinnig. Bei einer Referendumsabstimmung handelt es sich ja gerade um einen urdemokratischen Vorgang. Alle legen ihre Karten auf den Tisch. Am Ende entscheidet das Volk». Mit dieser verbindlichen Erklärung sei der Souverän damals gebeten worden zu entscheiden, wer in der Auseinandersetzung Recht habe. Volle Beachtung finde deshalb Art. 34 der neuen Bundesverfassung mit der deutlichen Auflage, dass die politischen Rechte gewährleistet seien. Die Garantie der politischen Rechte schütze die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Dieser Verfassungsartikel sei über alles – auch bei dieser Uneinigkeit – erhaben und hätte mit dem ihm gebührenden Res-

pekt als Grundrecht des Stimmvolkes hervorgehoben und verwirklicht werden sollen. Es werde dabei nämlich verbürgt (gewährleistet), die Gewähr (Garantie) gegeben, etwas in die Tat umzusetzen, Wirklichkeit werden zu lassen, was mit der Referendumsabstimmung direkt verbunden gewesen sei, dass also dem Bebauungsplan Bundesplatz West als Folge des Volksentscheides entsprochen werden müsse, nachdem sich der Souverän mit 76,2% der Stimmen an der Urne dafür entschieden habe. Die politischen Rechte hätten bei diesem urdemokratischen Vorgang Priorität, wie dies die Beschwerdeführer mit dem Hinweis «am Ende entscheidet das Volk» vor der Abstimmung definiert hätten. Wer dazu – wie der Regierungsrat und die Beschwerdeführer – nicht Stellung beziehe, verrate auch heute noch nichts anderes als sich selbst: Ein klar umschriebener Vorgang, ein im Voraus erklärter Ablauf an der Urne werde vorliegend als quasi ungeschrieben abqualifiziert. Die federführende Baudirektion hätte ihr Augenmerk auf die in der Abstimmungsbroschüre zitierte verbindliche Erklärung richten sollen. Nachträglich sei dieses Manko ein wichtiger fehlender Faktor in der Beurteilung durch den Regierungsrat. Dies sei ein Umstand und zugleich eine mitbestimmende Ursache, die für die Aufhebung des gefassten Beschlusses plädiere. Der Volksentscheid sei bekanntlich unter Berücksichtigung von 13 Seiten Erläuterungen und Argumenten getroffen worden. Weder der Regierungsrat noch die Beschwerdeführer dürften für sich das Recht beanspruchen, sich über den Volkswillen hinwegzusetzen und damit bewusst Art. 34 der Bundesverfassung zu ignorieren. Die Gutheissung durch den Souverän binde den Regierungsrat an den Volksentscheid. Dieser sei nicht berechtigt, die politischen Rechte gemäss Bundesverfassung zu bevormunden.

Aus den Erwägungen:

...

2. Zu prüfen ist vorerst, ob der Beschwerdeführer überhaupt zur Beschwerdeführung berechtigt ist.

a) Zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist nach kantonalem Recht allgemein berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist (§ 62 in Verbindung mit § 41 VRG). Per 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) in Kraft getreten. Dieses bestimmt in Art. 111, dass, wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, sich auch am Verfahren vor allen kantonalen Vorinstanzen als Partei muss beteiligen können. Damit müssen die Kantone mindestens die gleiche Beschwerdelegitimation anerkennen, wie sie das BGG vorschreibt. Artikel 89 Abs. 1

BGG bestimmt, dass zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt ist, wer a. vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat; b. durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist; und c. ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein.

b) Beschwerdeberechtigt ist zunächst der Adressat des ursprünglichen Entscheides, also diejenige Person, deren Rechtsstellung durch den Entscheid berührt ist. Bei Nutzungsplänen oder anderen grundeigentümerverbindlichen Plänen sind die Adressaten die Eigentümer oder die dinglich Berechtigten der vom Plan betroffenen Grundstücke (vgl. hierzu Seiler/von Werdt/Günterich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 89 N 16 f.). Legitimiert können auch Dritte sein, die nicht Verfügungsadressaten sind. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts muss der Beschwerdeführer durch einen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten Beziehung zur Streitsache stehen und selber unmittelbar einen (rechtlichen oder faktischen) Nachteil erleiden. Die Popularbeschwerde ist ausgeschlossen. Entsprechend besteht keine Legitimation, wenn durch das betreffende Vorhaben zwar eine gewisse Beeinträchtigung entsteht, die aber für den Einzelnen nicht höher ist als für die Allgemeinheit. Mit Bezug auf die Anfechtung von Nutzungsplänen bzw. von Genehmigungsentscheiden über Nutzungspläne hat die Rechtsprechung festgestellt, dass neben dem Eigentümer des von einem Zonenplan direkt erfassten Grundstücks nur die Eigentümer von benachbarten Liegenschaften zur Beschwerde befugt sind, die geltend machen können, die Genehmigung oder Nichtgenehmigung verletze sie in ihren eigenen Rechten, sei es, weil der Plan die Nutzung ihrer Liegenschaft beschränkt, sei es weil durch ihn Normen, die auch dem Schutz der Nachbarn dienen, verletzt oder gefährdet werden könnten (BGE 113 Ia 238).

c) Der Beschwerdeführer wirft dem Regierungsrat vor, er missachte den Volkswillen und verstosse gegen Art. 34 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 100). Nach Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die politischen Rechte des Einzelnen und auch die der Stimmberechtigten einer Gemeinde gelten indes nicht unbegrenzt. Sie werden z. B. durch andere Bestimmungen der Bundesverfassung und durch Gesetze eingeschränkt. Zu beachten ist aber vor allem der hierarchische und föderalistische Aufbau unser Staatswesens. Die Stimmberechtigten einer Gemeinde sind nicht befugt, abschliessend über Materien zu befinden, die sich zumindest teilweise in der Kompetenz der Kantone oder sogar des Bundes befinden. So regelt im vorliegenden Fall § 42

Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zug vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11), dass neue geänderte oder aufgehobene gemeindliche Bauvorschriften, Zonen- und Bebauungspläne sowie Baulinien- und Strassenpläne durch den Regierungsrat genehmigt werden müssen. Die Prüfung durch den Regierungsrat erstreckt sich dabei auf die Übereinstimmung der von einer Gemeinde beschlossenen Bauvorschriften und Pläne mit dem eidgenössischen und kantonalen Recht, insbesondere mit dem Raumplanungsgesetz des Bundes vom 22. Juni 1979 (RPG), dem kantonalen PBG und dem Richtplan. Die Genehmigungskompetenz des Regierungsrates stützt sich auf Art. 26 Abs. 1 RPG, der den Kantonen vorschreibt, dass eine kantonale Behörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen zu genehmigen hat. Die Genehmigung ist für die Gültigkeit eines Nutzungsplanes konstitutiv, d. h. ohne Genehmigung sind z. B. ein Zonenplan oder ein Bebauungsplan nicht gültig. Bei dieser Genehmigung ist der Regierungsrat nicht an einen positiven Vor-Entscheid der Stimmberechtigten gebunden. Auch wenn alle Stimmberechtigten der Stadt Zug dem Bebauungsplan Bundesplatz West zugestimmt hätten, so wäre der Regierungsrat verpflichtet gewesen, diesen Entscheid auf die Übereinstimmung mit dem kantonalen und eidgenössischen Recht zu überprüfen.

d) Sinngemäss erhebt der Beschwerdeführer eine Stimmrechtsbeschwerde. Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann jedoch nur die Verletzung politischer Rechte geltend gemacht werden wie z. B. die Beeinträchtigung des aktiven und passiven Wahlrechts, des Initiativ- und Referendumsrechts. Dagegen kann ein Stimmbürger den Entscheid einer kantonalen Aufsichts- oder Rechtsmittelbehörde, welche den Beschluss einer Gemeindeversammlung wegen inhaltlicher Unvereinbarkeit mit übergeordnetem kantonalen oder Bundesrecht aufhebt oder nicht genehmigt, nicht wegen Verletzung seines Stimmrechts anfechten. Wenn der Regierungsrat daher als Genehmigungsinstanz oder auf Beschwerde eines betroffenen Grundeigentümers hin einer Änderung eines gemeindlichen Zonen- oder Bebauungsplans durch die Gemeindeversammlung seine Genehmigung versagt und feststellt, dass diese Änderung mit dem eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrecht nicht vereinbar sei, so kann dieser Entscheid nicht von den einzelnen Stimmberechtigten mit der Begründung angefochten werden, er missachte den vom Gemeindestimmvolk bekundeten Willen. Der Wille einer Gemeindeversammlung hat sich in jedem Fall dem übergeordneten materiellen Recht zu beugen (vgl. hierzu Urteil des Bundesgerichts vom 12. Oktober 1988, in ZBI 1989, 275 f.).

e) Zu prüfen bleibt damit noch, ob der Beschwerdeführer durch den Genehmigungsentscheid des Regierungsrat persönlich in seinen rechtlich geschützten Interessen mehr als jeder beliebige Dritte betroffen ist. Dies wäre z. B. dann der Fall,

wenn er Eigentümer des betroffenen Grundstücks oder Eigentümer eines unmittelbar angrenzenden Grundstücks wäre. Dies wird aber nicht geltend gemacht. Der Beschwerdeführer wohnt aber mehr als einen halben Kilometer Luftlinie vom Perimeter des Bebauungsplanes Bundesplatz West entfernt. Er ist daher vom angefochtenen Beschluss des Regierungsrates nicht mehr als jeder andere Stimmberechtigte der Stadt Zug betroffen, weshalb auf seine Beschwerde nicht eingetreten werden kann.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. Dezember 2007

V 2007/122

Art. 89 und 111 BGG; § 41 und 62 VRG – Beschwerdeberechtigung in Bausachen.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 5. September 2006 erteilte der Stadtrat Zug der H. AG die Baubewilligung für den Abbruch von zwei Wohnhäusern, den Neubau eines Mehrfamilienhauses, einer Autoeinstellhalle, eines Besucherparkplatzes sowie eines Velo- und Containerunterstandes an der Artherstrasse 7/9 in Zug. Gleichzeitig wies er eine Einsprache von A. und K. B. ab. Gegen diesen Entscheid liessen A. und K. B. am 2. Oktober 2006 beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde einreichen und beantragen, die Baubewilligung sei zu widerrufen und es sei festzustellen, dass das Baugesuch nicht bewilligt werden könne, eventualiter sei die Beschwerdesache zur Neubeurteilung an den Stadtrat zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Mit Beschluss vom 11. September 2007 trat der Regierungsrat wegen fehlender Beschwerdeberechtigung der Beschwerdeführer auf die Beschwerde nicht ein. Gegen diese Verfügung liessen A. und K. B. am 15. Oktober 2007 Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und beantragen, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführer für die baurechtliche Beschwerde aktivlegitimiert seien. Die Angelegenheit sei zur materiellen Beurteilung an den Regierungsrat zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin. Zur Begründung wird ausgeführt, der Entscheid des Regierungsrates stütze sich auf falsche faktische Feststellungen. Am 1. Februar 2007 sei unter Anwesenheit aller Parteien ein Augenschein durchgeführt worden. Im Rahmen dieses Augenscheins sei die Sichtverbindung zwischen dem Bauvorhaben und der Liegenschaft der Beschwerdeführer nicht überprüft worden. Dennoch halte die Vorinstanz fest, dass vom Wohngebäude der Beschwerdeführer keine direkte Sichtverbindung auf die abzubrechenden Gebäude bestehe. Diese Behauptung sei