

2.3 Art. 21 und Art. 27 RPG, § 35 PBG

Regeste:

Art. 21 und Art. 27 RPG, § 35 PBG – Verbindlichkeit und Anpassung von Nutzungsplänen verschiedener Art (Zonen-, Sondernutzungspläne etc.). Sicherung der nachfolgenden Planung mittels einer Planungszone, wobei bei deren Erlass die Voraussetzungen für die sachgerechte Anpassung des Nutzungsplanes an aktuelle Bedürfnisse bereits gegeben sein müssen. Kriterien sind dies: erheblich veränderte Verhältnisse seit der letzten Planung sowie zusätzlich Notwendigkeit der Anpassung. Zu berücksichtigen sind dabei Alter und Art des Planes, dessen Aussagedichte oder Realisierungsstand, Art der Änderungsgründe und Auswirkungen auf die Nutzungsmöglichkeiten der betroffenen Eigentümer. Es ist eine Abwägung des öffentlichen Interesses an der Änderung gegenüber dem privaten Interesse an Planbeständigkeit, Schutz des Vertrauens und der Eigentumsgarantie vorzunehmen.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 2. Februar 2011 beschloss der Gemeinderat Unterägeri mit Bezug auf das Gebiet Schönwart / Oberacher was folgt:

«1. Es wird für das Gebiet Schönwart / Oberacher, Umfang gemäss Plan, eine Planungszone gemäss Art. 27 RPG i.V.m. § 35 PBG erlassen. Im Gebiet der Planungszone besteht ein generelles Bauverbot.

2. Bestehende rechtmässige Bauten und Anlagen im Gebiet Schönwart / Oberacher dürfen im Rahmen der Bestandesgarantie erneuert, teilweise geändert und massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden. Neubauten sind nicht zulässig, dies mit Ausnahme von Kleinbauten, welche mit einem Revers (Verzicht auf Entschädigung bei einer allfälligen Beseitigung) bewilligt werden können.

3. Diese Planungszone gilt bis zu deren Aufhebung, längstens aber für fünf Jahre. Diese Frist kann um höchstens zwei Jahre verlängert werden (§ 35 Abs. 2 PBG).»

Der Beschluss wurde in der Folge vom 11. Februar 2011 bis zum 14. März 2011 öffentlich aufgelegt. Gegen diesen Beschluss liess die X AG am 11. März 2011 Einsprache einreichen, welche vom Gemeinderat mit Einspracheentscheid vom 14. Juni 2011 abgewiesen wurde. Dagegen liess die X AG am 4. Juli 2011 beim Regierungsrat Beschwerde einreichen und beantragen, der Beschluss des Gemeinderates sei aufzuheben und die Planungszone sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen nicht zu bestätigen. Mit Beschluss vom 13. Dezember 2011 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab, soweit er darauf eintrat. Zur Begründung führte der Regierungsrat im Wesentlichen aus, mit den Vorschriften von Art. 27 RPG und § 35 PBG sei eine

hinreichende gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Planungszone gegeben. Im Rahmen der im Jahr 2008 abgeschlossenen Gesamtrevision der Ortsplanung sei es im Gebiet Schönwart/Oberacher zu Neueinzonungen gekommen. In den gleichzeitig beschlossenen Richtplänen Siedlung und Landschaft sei festgehalten worden, dass in diesem und weiteren explizit bezeichneten Gebieten die Bebauungen besondere Rücksicht auf die exponierte landschaftliche Lage nehmen müssten. Trotzdem habe der Gemeinderat keine höheren gestalterischen Anforderungen in die Bauordnung aufgenommen. Nur drei Jahre nach Inkrafttreten der Ortsplanungsrevision könne der Gemeinderat nicht bereits die allgemeinverbindlich geregelten gestalterischen Vorschriften für dieses Gebiet wieder ändern. Viel wesentlicher sei aber die Feinerschliessung für das Siedlungserweiterungsgebiet Schönwart, welches im kommunalen Verkehrsrichtplan ab dem Höhenweg planlich festgelegt worden sei. Nachdem die Bemühungen der X AG für eine den Vorstellungen der Ortsplanungsrevision entsprechende gemeinsame Erschliessung des gesamten Baugebietes gescheitert seien, diese und eine weitere Bauherrschaft daraufhin Baugesuche mit einer separaten Erschliessung ihrer Parzellen ab dem Höhenweg eingereicht hätten, sei der Gemeinderat zum Handeln gezwungen worden, da an der gemeinsamen Erschliessung ein öffentliches Interesse bestehe. Die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG, namentlich eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse, müssten noch nicht im Zeitpunkt des Erlasses der Planungszone, sondern erst beim Erlass des Sondernutzungsplanes, namentlich des Strassen- oder sogar Bebauungsplanes, gegeben sein. Die manifestierte Bauabsicht der X AG mit der nicht verkehrsrichtplankonformen Erschliessung genüge als Grundlage. Verlangt werde aber eine gefestigte Planungsabsicht der Behörde, womit die bestehende Ordnung geändert werden solle. An die Konkretisierung sei hingegen kein hoher Massstab anzulegen. Sollten sich die betroffenen Grundeigentümer über die verkehrsrichtplankonforme Erschliessung einigen können, werde man über die Aufhebung der Planungszone diskutieren können, da es letztlich unerheblich sei, wie man schliesslich zur gemeinsamen Erschliessung gelange. Die Planungszone mit der Geltungsdauer von 5 Jahren stelle keinen unzulässigen Eingriff in die Eigentums-, Handels- oder Gewerbefreiheit dar. Eine Bausperre als vorgeschlagene Alternative mache keinen Sinn, da diese nur ein einzelnes Grundstück betreffe. Mit dem Erlass der Planungszone werde verhindert, dass andere Grundeigentümer im fraglichen Gebiet Zeit und Energie für die Ausarbeitung von Baugesuchen investierten, welche ihrerseits dann auch mit Bausperren belegt werden müssten. Die Planungszone verfüge über eine gesetzliche Grundlage, liege im öffentlichen Interesse und sei verhältnismässig.

Gegen diesen Beschluss liess die X AG am 16. Januar 2012 Beschwerde einreichen und beantragen, der Beschluss des Regierungsrates und die Planungszone seien unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Beschwerdegegners aufzuheben. Zur Begründung wurde – kurz zusammengefasst – ausgeführt, dass mit dem Erlass der streitigen Planungszone nur zwei Jahre seit der Inkraftsetzung der Ortsplanungsrevision der Grundsatz der Planbeständigkeit von Art. 21 Abs. 2 RPG verletzt

werde. Entgegen der Ansicht des Regierungsrates müssten sich bereits bei Erlass der Planungszone die Verhältnisse erheblich verändert haben und nicht erst beim späteren Erlass des Sondernutzungsplanes. Die Verhältnisse der bei der letzten Ortplanungsrevision neu eingezonten Grundstücke seien bekannt gewesen und in die planerischen Überlegungen einbezogen worden. Je neuer die Nutzungsplanung sei, desto bedeutsamer sei der Grundsatz der Planbeständigkeit. Die Bauabsichten der X AG und anderer bauwilliger Personen stellten keine erheblichen Veränderungen dar; das Vertrauen der X AG in die Bebauungsmöglichkeiten sei als gewichtig einzustufen. Des Weiteren bestehe kein öffentliches, und schon gar kein besonders qualifiziertes, Interesse an der Sicherung der richtplankonformen Erschliessung sowie der gestalterisch guten Einpassung der Bebauung ins Ortsbild. Eine Pflicht zum gemeinsamen Anschluss aller Parzellen im fraglichen Gebiet über einen genau definierten Anschlusspunkt – sofern dies wirklich beabsichtigt gewesen wäre – hätte Eingang in die Nutzungsplanung finden müssen (z. B. in Form einer Bebauungsplanpflicht). Die gestalterischen Vorstellungen und die Zweckmässigkeit der Erschliessung könne der Gemeinderat im Baubewilligungsverfahren einbringen und prüfen. Es liege zudem keine einigermassen verfestigte und begründete Planungsabsicht der Gemeinde vor. Der Gemeinderat habe beispielsweise zwei Jahre benötigt, bis er nur den Entwurf eines Leitbilds zur Planungszone Schönwart/Oberacher präsentiert habe. Er strebe primär eine privatrechtliche Einigung unter den Grundeigentümern an. Er habe die Planungszone quasi auf Vorrat erlassen. Angesichts des bisherigen Verhaltens des Gemeinderates bestehe keine Gewähr, dass dieser die maximale Geltungsdauer einer Planungszone von sieben Jahren nicht ausschöpfe. Auch sei die Verhältnismässigkeit der Anordnung nicht gegeben.

Nach Beschwerdeeingang versuchten die Parteien, eine gütliche Einigung betreffend die gestalterischen Anforderungen und Erschliessung (unter Einbezug eines von der Planungszone ebenfalls betroffenen Eigentümers des GS Nr. 001, der zurzeit aber noch keine Bauabsichten hegt) zu treffen. Da diesem Vorhaben kein Erfolg beschieden war, wurde das Beschwerdeverfahren fortgeführt.

Aus den Erwägungen:

1. (...)

2. Vorerst ist zu prüfen, ob die vom Gemeinderat Unterägeri am 2. Februar 2011 beschlossene Planungszone Schönwart/Oberacher zwecks Planung und Sicherung der (auch richtplankonformen) Erschliessung gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) verstösst. Nicht mehr Gegenstand ist in diesem Verfahren, ob mit dieser Planungszone auch noch höhere Anforderungen in Bezug auf die Einordnung und Gestaltung hätten gesichert werden können. Für diesen Bereich erachtete der Regierungsrat die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer

Planungszone als nicht gegeben. Die diesbezüglichen Ausführungen unter Ziff. 19 in der Beschwerdeantwort des Gemeinderats Unterägeri, wonach es ihm entgegen der Erwägungen im regierungsrätlichen Entscheid nach wie vor möglich sei, die (gestalterischen) Bauvorschriften anzupassen oder zu konkretisieren und dies mittels der Planungszone sicherzustellen, gehen fehl. Da der Beschwerdegegner 1 seinerseits den Entscheid des Regierungsrates nicht angefochten hat und das Zuger Verwaltungsrechtspflegegesetz keine Anschlussbeschwerde kennt, muss er sich den Entscheid des Regierungsrates entgegenhalten lassen.

3.

a) Gemäss Art. 21 RPG sind Nutzungspläne für jedermann verbindlich. Haben sich die Verhältnisse erheblich verändert, so werden sie überprüft und nötigenfalls angepasst. Da Planung ein arbeits-, kosten- und zeitintensiver Prozess ist, bedarf es unter Umständen eines Instrumentes, das sichert, dass die künftige Planung nicht gefährdet bzw. die Entscheidungsfreiheit der Planungsträger nicht eingeschränkt wird. Zu diesem Zweck kann die Behörde, sofern Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen, für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG). Planungszone dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Art. 27 Abs. 2 RPG). Im Kanton Zug wird die Sicherung von Planungen im 5. Abschnitt des Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) geregelt. Nebst der Anordnung einer Bausperre (§ 33) und eines Baulinienraumes (§ 34) steht als Sicherungsinstrument die Planungszone zur Verfügung, welche von der zuständigen Behörde im Sinne des RPG beschlossen werden kann (§ 35 Abs. 1). Planungszone werden mit ihrer öffentlichen Auflage wirksam. Die zuständige Behörde bemisst sie auf längstens fünf Jahre, wobei die Geltungsdauer um höchstens zwei Jahre verlängert werden kann (§ 35 Abs. 2).

b) Artikel 21 RPG gilt für alle Arten von Nutzungsplänen, d.h. neben den Zonenplänen hat er auch Geltung für die verschiedenen Sondernutzungspläne (Waldmann / Hänni, Handkommentar RPG, 2006, Art. 21 N 3 mit Verweisen). Die Verbindlichkeit entsteht mit dem Eintritt der Gültigkeit des Nutzungsplanes, d.h. zu dem Zeitpunkt, in dem dieser von der kantonalen Behörde im Sinne von Art. 26 RPG genehmigt worden ist und damit formell rechtskräftig wird. Nutzungspläne müssen regelmässig überprüft und angepasst werden, denn Raumplanung im Allgemeinen und Nutzungsplanung im Besonderen ist eine permanente Aufgabe, die Veränderungen der Verhältnisse und neue Erkenntnisse zu berücksichtigen hat. Planung ist nur dann sachgerecht, wenn sie nötigenfalls mit der Wirklichkeit in Übereinstimmung gebracht wird. Die Eigentumsgarantie steht einer Überprüfung und Anpassung der Nutzungsplanung nicht entgegen. Sie vermittelt dem Eigentümer keine Garantie, dass sein Land dauernd in der Nutzungszone verbleibt, der es einmal zugewiesen

worden ist. Der Überprüfung und Anpassung von Nutzungsplänen können aber öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Aus der Sicht der Rechtssicherheit ist zu beachten, dass die Nutzungspläne ihren Zweck der Schaffung einer grundeigentümergebundenen und parzellenscharfen Nutzungszone nur erfüllen können, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweisen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 12 mit Verweis auf BGE 123 I 182 f.). Nutzungspläne werden von der Einwohnergemeindeversammlung in einem formellen Verfahren gemäss §§ 39 ff. PBG erlassen und sollen volle Wirkung entfalten. Entsprechend müssen sie längere Zeit in Kraft bleiben. Die ständige Überprüfung und die jederzeitige vorbehaltlose Änderung von Nutzungsplänen stehen im Widerspruch zum Grundsatz der Planbeständigkeit. Gegen eine jederzeitige Abänderung von Nutzungsplänen kann auch der Grundsatz des Vertrauensschutzes angerufen werden. Ohne besondere Zusicherung des zur Planänderung zuständigen Organs kann sich ein Betroffener aber nicht auf einen rechtsgültigen Zonenplan verlassen, und hat nachträgliche Planänderungen hinzunehmen. Wenn das zuständige Organ hinsichtlich der Geltungsdauer des Planes keine speziellen Zusicherungen abgegeben hat, so kann sich der Grundeigentümer doch in jedem Falle auf das – mit dem Prinzip von Treu und Glauben verwandte, aber keine besondere Vertrauenssituation voraussetzende – Gebot der Rechtssicherheit berufen, welches verlangt, dass Zonenpläne eine gewisse Beständigkeit aufweisen und daher nur aus gewichtigen Gründen geändert werden. Es handelt sich dann um eine Frage der Interessenabwägung, welche nicht nur unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben, sondern unter jenem der Eigentumsgarantie zu prüfen ist (BGE 102 Ia 331 ff. Erw. 3d).

c) Artikel 21 Abs. 2 RPG trägt dem Spannungsfeld der sich widerstreitenden Interessen Rechnung: Einerseits hält er fest, dass Nutzungspläne revidiert werden können, damit Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden können. Andererseits verlangt er für die Änderung von Plänen, dass sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, was wiederum dem Grundsatz der Planbeständigkeit Rechnung trägt (BGE vom 21. September 2005, 1A.125/2005 Erw. 4.1). Für den Erlass einer Planungszone, welche ein Instrument zur Sicherung der nachfolgenden Planung darstellt, wird daher vorausgesetzt, dass sich neue Verhältnisse ergeben haben. Inwieweit diese neuen Verhältnisse eine Anpassung der Nutzungsordnung verlangen, kann beim Erlass der Planungszone noch nicht feststehen, denn diese Frage ist erst Gegenstand der Prüfung im eigentlichen Nutzungsplanverfahren. Insofern kann dem Gebot der Rechtssicherheit beim Erlass einer Planungszone zum vornherein nur beschränkte Bedeutung zukommen. Allerdings gilt auch hier, dass ein Zonenplan seinen Zweck nur erfüllen kann, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Dies bedingt, dass das Interesse an der Beständigkeit der Planung bei der allgemeinen Interessenabwägung vor dem Erlass der Planungszone berücksichtigt wird. Eine Planungszone steht aber dann mit der Rechtssicherheit im Widerspruch, wenn schon eine blosser Überprüfung der bisherigen Zonenordnung so gut wie ausgeschlossen werden muss, weil die Nutzungsvorschriften eben erst den

bestehenden Verhältnissen angepasst wurden oder sich seit deren Erlass keinerlei Änderungen ergeben haben, die sich für die Raumplanung als erheblich erweisen könnten (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 N 24 mit Verweisen).

Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es nach der Praxis des Bundesgerichts einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung unter anderem der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 128 I 190 ff. Erw. 4.2).

aa) Als erheblich veränderte Verhältnisse, deren Änderung eine Plananpassung rechtfertigen, kommen sowohl tatsächliche (wie z. B. Bevölkerungswachstum, Wirtschaftsentwicklung, Bedrohung eines Landschaftsbildes oder eines Lebensraumes, neue Erschliessungsverhältnisse) als auch rechtliche Umstände (wie Anpassung des Planungs- und Umweltrechts, Revision der Richtplanung, ergangene Rechtsprechung) in Frage (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 15 mit verschiedenen Verweisen). Damit man von einer erheblichen Veränderung sprechen kann, müssen die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die damals der Planung zugrunde gelegen haben, zu einem wesentlichen Teil weggefallen sein. Andererseits können sich auch aus der Entstehung neuer Bedürfnisse erheblich veränderte Umstände ergeben. An den Voraussetzungen für eine Planänderung fehlt es aber, wenn die Verhältnisse bei der früheren Planfestsetzung schon bekannt waren und somit bereits in die planerischen Entscheidungen eingeflossen sind. Das Vorliegen von erheblich veränderten Verhältnissen wurde nach der Praxis des Bundesgerichts in folgenden Fällen bejaht (zitiert nach Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 17): Beim Erlass des alten Zonenplans war die Gefährdung der Brutplätze des Eisvogels durch eine Überbauung nicht bekannt, ebenso wenig waren die Biotop-Bestimmungen des NHG in Kraft (BGE 118 Ib 495); der Erlass eines Massnahmenplans bzw. die Revision eines bestehenden Massnahmenplans zur Reduktion einer übermässigen Luftbelastung kann eine Planänderung rechtfertigen (BGE 119 Ib 485); Anpassung der Nutzungspläne an die Entwicklung des Flugplatzes Lugano-Agno (BGE 125 II 685); der Verlust der strassenmässigen Erschliessung einer Industriezone und die Verlagerung des Schwerverkehrs in ein anderes Quartier ergeben neue Verhältnisse, die eine Anpassung der kommunalen Erschliessungsplanung rechtfertigen (BGE 127 I 108); die Intensivierung der Lärmbelastung wegen einer markanten Zunahme des Strassenverkehrs stellt eine erhebliche Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse dar (BGE vom 7. April 2005, 1P.37/2005); erheblicher Nachfragedruck nach weiterem Bauland (BGE 111 II 328).

bb) Auch wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben, sind die Nutzungspläne nur «nötigenfalls» anzupassen. Im Rahmen der Prüfung dieser Frage hat eine Interessenabwägung stattzufinden, bei der zu prüfen ist, ob das durch die wesentlich veränderten Verhältnisse begründete öffentliche Interesse an einer Änderung

des Nutzungsplanes die entgegenstehenden Interessen an der Beständigkeit des bestehenden Nutzungsplanes zu überwiegen vermag. Für Nutzungspläne, die unter der Herrschaft des RPG entstanden sind, gilt die Vermutung der Rechtmässigkeit. Bei der Abwägung der Gründe, welche für eine Planänderung sprechen, sind nach der Praxis des Bundesgerichts (zitiert bei Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 N 20) folgende Kriterien von Bedeutung:

- Alter der Nutzungspläne: Je neuer ein Plan ist, desto mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden und desto schwieriger wird die Widerlegung der Vermutung seiner Gültigkeit. Andererseits sind Zonenpläne in der Regel nach 15 Jahren (Art. 15 lit. b RPG) zu überarbeiten. Bei der Berechnung der Dauer des Bestandes einer Nutzungsplanung ist – wie bereits erwähnt – auf den Zeitpunkt der Genehmigung durch die kantonale Behörde abzustellen und nicht auf den gemeindlichen Beschluss über die Ortsplanung. Eine gewandelte Einstellung der Planungsorgane hinsichtlich der Wünschbarkeit einer bestimmten Nutzung kann für sich allein eine Änderung nach wenigen Jahren nicht rechtfertigen. Je näher aber die Revision der Nutzungsplanung der Frist von 15 Jahren kommt, desto eher dürfen geänderte Anschauungen und Absichten berücksichtigt werden. Sind die Gründe für eine Anpassung gewichtig genug, so ist eine Anpassung auch vorher zulässig. Im Fall von Plänen, die erst seit 1–2 Jahren in Kraft sind, braucht es ganz besondere Gründe (BGE 128 I 190 ff. Erw. 4.2: (. . .) «dans des circonstances exceptionnelles (. . .). Im Entscheid BGE 1P.489/2001 Erw. 4b führte das Bundesgericht diesbezüglich aus: «Die Änderung eines derart jungen Zonenplanes ist nach der (. . .) dargelegten Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt von Art. 21 Abs. 2 RPG nur zulässig, wenn sich dieser im Nachhinein als krass fehlerhaft herausstellen würde oder sich die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse in der kurzen Zeit so einschneidend verändert hätten, dass sich eine rasche Anpassung geradezu aufdrängte».
- Art der für die Änderung geltend gemachten Gründe: Die Abgrenzung zwischen erheblichen und unerheblichen Veränderungen ist im Sinne einer Interessenabwägung vorzunehmen. Als gewichtige Gründe gelten: Revision des Umweltrechts, die zwingend nach einer parzellenscharfen Abgrenzung verlangt; Revision des Richtplans; Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG, deren Beachtung nach einer neuen zonenrechtlichen Ordnung verlangt; Korrektur von Planungsfehlern; Entscheide eines oberen Gerichts, welches das bisherige Planungskonzept, das der Nutzungsplanung zugrunde lag, für ungültig erklärte.
- Auswirkungen der Planänderung auf die Nutzungsmöglichkeiten des Eigentümers: Je einschneidender sich die Änderung auswirkt, desto gewichtiger müssen die dafür sprechenden Gründe sein.
- Als Kriterien gelten auch die Art des Nutzungsplanes, seine Aussagedichte und der Stand der Realisierung.

4. Gestützt auf die dem Verwaltungsgericht vorliegenden Akten ergibt sich folgender Sachverhalt:

a) Die strittige Planungszone Schönwart/Oberacher betrifft verschiedene Grundstücke südlich des Höhenweges. Fast die Hälfte des vom Perimeter erfassten Gebietes im Westen steht im Gesamteigentum der Teilerbengemeinschaft Z (GS Nr. 001 mit einer Fläche von 20'726 m²). Direkt anschliessend folgen östlich das GS Nr. 004 mit einer Fläche von 1'924 m² sowie das GS Nr. 002 mit einer Fläche von 3'351 m², welche sich im Alleineigentum der Beschwerdeführerin befinden. Diese beiden Grundstücke bilden ein Rechteck und grenzen direkt an den Höhenweg. Im Rahmen der letzten Ortsplanungsrevision aus dem Jahr 2008 wurde dieser Hang südlich des Höhenwegs neu in die Wohnzone W1b eingezont. Der Zonenplan trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Gemäss dem gemeindlichen Richtplan 2008, Siedlung und Landschaft, ebenfalls in Kraft seit dem 1. Januar 2009, handelt es sich um ein Gebiet, an welches erhöhte gestalterische Anforderungen gestellt werden. Im dazugehörigen Text (vgl. Rpt. 01) wird verlangt, dass die Bebauung in diesen Gebieten Rücksicht auf die exponierte landschaftliche Lage nimmt, sich natürlich in die landschaftliche Topographie einfügt und auf exponierte Untergeschosse, Stützmauern und Aufschüttungen verzichtet. Die Gestaltung der Bauten ist zurückhaltend und ordnet sich in der Formensprache, Farbe und Materialwahl der Landschaft unter. Der in der gleichen Zeit in Kraft getretene Richtplan Verkehr 2008 setzt den Anschlusspunkt für die neue Erschliessung im fraglichen Einzugsgebiet ab Höhenweg in der nordwestlichen Ecke des Grundstückes Nr. 001 an.

b) Im März 2009 reichte die Beschwerdeführerin bei der Gemeinde eine Bauanfrage für eine projektierte Arealbebauung ein. Die Baukommission stellte fest, dass das Projekt bezüglich Erscheinung, Volumetrie, Erschliessung, Zufahrt etc. den gestalterischen Vorgaben entspreche. Die Hangerschliessung sei bezogen auf den betroffenen Hangteilbereich gut geplant, die angrenzenden Bereiche müssten aber punkto Strassenführung ebenfalls vertiefter betrachtet werden. Für eine definitive Beurteilung der Arealbebauung habe die gesamte Hangerschliessung konzeptionell gelöst zu sein. Am 14. August 2009 reichte die Beschwerdeführerin beim Bauamt der Gemeinde Unterägeri einen Bericht zur Planung Erschliessung Schönwart ein, in welchem eine Erschliessung für das Gebiet Schönwart/Oberacher vorgeschlagen wurde. Die Erschliessung basierte auf einem von einem Ingenieurbüro im Mai 2005 verfassten Vorprojekt und sah eine gemeinsame Lösung für die von der späteren Planungszone erfassten Grundstücke vor. Dieser Bericht wurde von allen vom Perimeterbereich betroffenen Eigentümern unterschrieben. Dieselben Eigentümer unterzeichneten Mitte August 2009 auch einen Quartiergestaltungsplan, der nebst der Erschliessung auch die Anordnung der Häuser, Fuss- und Velowege, Freiräume, Bepflanzungsvorstellungen etc. beinhaltete. Der Beschwerdegegner 1 stimmte dem Erschliessungsvorschlag im Oktober 2009 in grundsätzlicher Weise zu und forderte die Beschwerdeführerin unter anderem auf, die erforderlichen Rechte und Dienst-

barkeiten zwischen den Eigentümern zu sichern. Die Beschwerdeführerin versuchte daraufhin verschiedentlich, aber ohne Erfolg, mit der Eigentümerin des GS Nr. 001 als der in der Erschliessungsfrage massgebenden Grundbesitzerin die von der Gemeinde geforderten Vereinbarungen zu treffen.

Im Januar 2010 reichte die Beschwerdeführerin beim Gemeinderat eine Anfrage ein, ob eine eigene, provisorische Erschliessung nur gerade ihrer Parzellen mittels eines Autoliftes möglich sei. Laut Gemeinderatsprotokoll vom 10. März 2010 hielt dieser das Projekt für technisch machbar, er habe aber die Einzonung veranlasst, da er in guten Treuen geglaubt habe, dass eine gemeinsame Erschliessung des ganzen Hanges gesichert sei. Der Gemeinderat werde daher das Gespräch mit der Teilerbengemeinschaft Z suchen. Daraufhin fragte der Gemeinderat die Teilerbengemeinschaft Z am 26. März 2010 an, wie sich diese das weitere Vorgehen vorstelle. In seinem Schreiben an diese führte er aus, dass er die Einzonung aufgrund des von allen Eigentümern vorgeschlagenen und unterzeichneten Erschliessungskonzeptes vorgenommen habe. Er erwarte nun ein gemeinsames Vorgehen der involvierten Parteien, ansonsten er sich veranlasst sehe, selber die nötigen Schritte einzuleiten. Am gleichen Tag teilte er der Beschwerdeführerin seine Haltung zur Erschliessung mit, forderte diese aber ebenfalls zum gemeinsamen Vorgehen auf unter der Ankündigung, dass er sonst selber aktiv werde. Im Juli 2010 teilte die Bauabteilung der Gemeinde Unterägeri mittels Mail der Beschwerdeführerin sinngemäss mit, dass der Gemeinderat sich mit den Vor- und Nachteilen einer Erschliessung der GS Nrn. 004, 002, 003 und 007 (Projekte der Beschwerdeführerin und der Y AG) ab Höhenweg mittels gedeckter Rampe/Tunnel auseinandergesetzt habe, nicht zu einem abschliessenden Ergebnis gekommen sei, die Bauherrschaften aber diese Variante noch weiter konkretisieren sollten. Im August 2010 orientierte der Gemeinderat wiederum die Teilerbengemeinschaft Z, dass die Eigentümer der GS Nrn. 002 und 004 eine direkte Erschliessung ihrer Parzellen ohne Einbezug des GS Nr. 001 planten. Er gehe nun davon aus, dass die Teilerbengemeinschaft damit einverstanden sei.

Am 4. Oktober 2010 reichte die Beschwerdeführerin ein Baugesuch für eine Arealbebauung ein. Sie plante den Bau von acht Einfamilienhäusern mit Tiefgarage mit Erschliessung auf ihren eigenen Grundstücken. Gleichzeitig reichte auch die Y AG ein Baugesuch für drei Terrassenhäuser mit total neun Wohnungen inklusive Tiefgarage auf dem GS Nr. 003 ein. Geplant war eine gemeinsame Erschliessung mit dem Projekt der Beschwerdeführerin über eine Tunnelanlage. Am 10. Dezember 2010 beschloss der Gemeinderat zusammen mit der Baukommission, dass für die Durchsetzung der vom Gemeinderat gewünschten Erschliessung eine Planungszone zu erlassen und gleichzeitig ein Erschliessungsplan auszuarbeiten sei. Zudem solle ein visuelles Leitbild erarbeitet werden.

In der Sitzung vom 2. Februar 2011 beschloss der Gemeinderat die Planungszone. Zur Begründung führte er aus, dass die von der Beschwerdeführerin geplante Er-

schliessung kompliziert und aufwändig sei, welche sich nicht mit dem bestehenden Quartier und Landschaftsbild verträge. Zudem stelle der Richtplan gegenüber den schon erhöhten Vorschriften für Arealbebauungen nochmals höhere Anforderungen an die besonders gute Gestaltung. Das eingereichte Bauprojekt genüge diesen Voraussetzungen nicht. Angesichts der überwiegenden öffentlichen Interessen an der richtplankonformen Sicherung der Erschliessung der exponierten Hanglage sowie der gestalterisch guten Einpassung einer Bebauung werde daher die Planungszone erlassen. Sofern binnen vernünftiger Frist keine privatrechtlich bindende Lösung gefunden werden könne, sei eine Sondernutzungsplanung als Strassen-, Bebauungs- oder allenfalls Erschliessungsplanung einzuleiten.

Am 12. November 2011 legte der Gemeinderat den Entwurf eines Leitbildes vor, worin er die Rahmenbedingungen für die Bebauung des Gebietes Schönwart / Oberacher aufzeigte. Das Erschliessungskonzept folgte dabei dem Vorschlag, wie ihn die von der Planungszone betroffenen Eigentümer im August 2009 vorgelegt hatten, nämlich ab Höhenweg unter Einbezug des GS Nr. 001. Darin wurde gefordert, dass die Vorgaben der Arealbebauungsvorschriften zu beachten seien, auch wenn der Bonus nicht in Anspruch genommen werde. Zur Veranschaulichung der gewünschten Architektur wurden Bilder von beispielhaften Einzelbauten am Hang beigefügt sowie ein Plan über die mögliche Platzierung der einzelnen Bauten. Als Massnahme zur Durchsetzung des Leitbildes wurde auf die Verständigungsbereitschaft der Grundeigentümer gesetzt; allenfalls sei der Erlass eines Quartiergestaltungsplanes, d.h. eines Planes mit Richtplancharakter, oder dann der Erlass eines Sondernutzungsplanes in Erwägung zu ziehen.

c) Am 15. Januar 2013 liess die Beschwerdeführerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Einverständnis mit dem Gemeinderat Unterägeri um Fristerstreckung für ihre abschliessende Stellungnahme ersuchen, da sich möglicherweise eine gütliche Einigung betreffend die gestalterischen Anforderungen und die Erschliessung im fraglichen Gebiet ergebe. Die betroffene Grundeigentümerin biete offenbar unter gewissen Bedingungen Hand zu einer privatrechtlichen Erschliessung. Mit Schreiben vom 25. Januar 2013 bestätigte der Beschwerdegegner zuhanden der Beschwerdeführerin, dass ihr vorliegendes Projekt mit den erhöhten gestalterischen Anforderungen weitgehend, vorbehältlich kleinerer Änderungen und Ergänzungen, den baulichen Grundanforderungen entspreche. Er bestätigte im Weiteren die Aufhebung der Planungszone und die gleichzeitige Einleitung der Erschliessungsplanung, sofern bis Ende Februar 2013 keine gütliche Einigung mit den Grundeigentümern betreffend Erschliessung möglich sei. Des Weiteren habe er die Weiterplanung der Strasse durch GeoZug für eine mögliche Erschliessungsplanung in Auftrag gegeben. Am 28. Februar 2013 wurde das Verwaltungsgericht seitens der Gemeinde informiert, dass sich eine Lösung für die Einigung abzeichne. Mit Brief vom 14. März 2013 an die Teilerbengemeinschaft Z hielt der Gemeinderat unter anderem fest, dass die optimale Erschliessung des Baugebietes Schönwart über den Höhenweg erfolge. Er könnte

aber prinzipiell auch einer Erschliessung des südlichen Teilgebietes über die Schönwartstrasse zustimmen, wobei diesbezüglich noch einige Punkte im Detail geklärt werden müssten. Am 16. April 2013 reichte die Beschwerdeführerin dem Gemeinderat einen Plansatz für die beabsichtigte Arealbebauung auf GS Nrn. 002/004 ein, demgemäss die Erschliessung entsprechend den Vorgaben des Leitbildes geplant ist. Mit Schreiben vom 15. Mai 2013 informierte der Gemeinderat alle involvierten Personen, dass er die notwendigen Abklärungen bezüglich der Erschliessungsvarianten beim Kanton in Auftrag gegeben habe. Deren Ergebnisse würden im Laufe des Sommers erwartet, weshalb Ende der Sommerferien der definitive Entscheid bezüglich Planungszone resp. Erschliessungsvariante gefällt werden könne. Mittels Mail vom 22. August 2013 orientierte der Beschwerdegegner das Gericht über die Ergebnisse der Variantenprüfung. Es habe sich – zusammengefasst – ergeben, dass unter Berücksichtigung verschiedener Aspekte einzig die Lösung, welche bereits mit dem Einzonungsgesuch im August 2004 unterbreitet worden sei, weiter zu bearbeiten sei. Die anderen Varianten seien mutmasslich nicht bewilligungsfähig. Der Teilerbengemeinschaft Z und den anderen beteiligten privaten Bauherrschaften werde nun bis 27. September 2013 Frist gesetzt, ein entsprechendes Gesuch für das Strassenprojekt einzureichen und aufzuzeigen, wie das GS Nr. 007 und der südöstliche Teil von GS Nr. 003 künftig erschlossen würden. Damit solle die Erschliessung der GS Nrn. 004, 002 und 003 gesichert werden. Sofern diese Frist kommentarlos und ungenutzt verstreiche, werde der Gemeinderat den Strassenplan im ordentlichen Verfahren erarbeiten und öffentlich auflegen lassen.

5. Die Würdigung des vorliegenden Sachverhaltes ergibt, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone im Zusammenhang mit der Sicherung der Erschliessung klar nicht gegeben sind. Zuzustimmen ist zwar, dass solche Zonen grundsätzlich auch nur für Sondernutzungspläne erlassen werden dürfen, damit die Planungs- und Entscheidungsfreiheit der zuständigen Behörden gewährleistet werden kann. In jedem Fall verlangt aber der Gesetzgeber schon für die Festsetzung der Planungszone im Hinblick auf die beabsichtigte Änderung bzw. den Neuerlass der (Sonder-)Nutzungsordnung, dass sich die Verhältnisse seit der letzten rechtskräftigen Ordnung erheblich verändert haben. Insofern irrt sich der Regierungsrat mit seiner Annahme, dass solche Veränderungen erst bei Erlass der Sondernutzungsplanung gegeben sein müssten. Die Gesetzesbestimmungen des RPG zum Zeitpunkt sind dazu unmissverständlich und lassen die vom Regierungsrat vorgenommene Auslegung nicht zu.

a) Vorliegend ersuchten offenbar die Grundeigentümer des Gebietes Schönwart / Oberacher unter Beilage eines Vorprojektes für eine mögliche Erschliessung aus dem Jahr 2005 die Gemeinde um Einzonung des Hanges unterhalb des Höhenwegs. Dieses Begehren wurde von der Gemeinde aufgenommen und anlässlich der Ortsplanungsrevision 2008 den Stimmbürgern ohne Vorbehalte zur Annahme empfohlen. Zum Gebiet Schönwart / Oberacher im Besonderen führte der Gemeinderat in

der Abstimmungsbeilage aus, dass mit der neuen Einzonung direkte Fusswege vorgesehen und die Grundeigentümer bereit seien, ihre Grundstücke zu bebauen und ihre Verantwortung für eine hohe Qualität der Gestaltung der Bauten wahrzunehmen. Aus diesen Ausführungen lässt sich schliessen, dass der Gemeinderat bei seiner Empfehlung für die Einzonung tatsächlich diejenige Erschliessung als vernünftig und zweckmässig erachtete, die Ergebnis des Vorprojektes war und die er im Nachgang an die Einzonung bis heute auch favorisierte. Diese Annahme bestätigt sich in der Tatsache, dass im ebenfalls am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Richtplan Verkehr der Anschlusspunkt für die Erschliessung des Hanges zwar nicht am punktgenauen, aber ungefähr am selben Ort wie im Vorprojekt platziert ist. Weder zur Zeit des laufenden Ortsplanungsrevisionsverfahrens noch im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Ortsplanung war aber die vom Gemeinderat erwünschte Erschliessung in irgendeiner Art rechtlich verbindlich gesichert, was der Beschwerdegegner klar wusste und entsprechend zu diesem Zeitpunkt in seine Planung hätte einbeziehen müssen. Aus den Erläuterungen zur Abstimmung geht hervor, dass dem Gemeinderat die besondere Sensibilität dieses exponierten Südhanges in hohem Mass bewusst war. Trotzdem hat er ohne die Planungsmittel, die ihm zur Sicherung seiner Vorstellungen über die zukünftige Bebauung zur Verfügung gestanden hätten (Aufgabe eines Bebauungsplans etc.) die Einzonung ohne Einschränkung befürwortet. Im Gegenteil überliess er es von Anfang an den Grundeigentümern, die notwendigen Erschliessungsmassnahmen nach den gemeindlichen Vorstellungen zu realisieren. Zwar bekundeten die involvierten Grundeigentümer acht Monate nach Inkrafttreten der neuen Ortsplanung noch die Absicht, eine gemeinsame Feinerschliessung zu vereinbaren, doch zeigte sich sehr bald, dass der massgebende Grundeigentümer kein Interesse mehr daran hatte. Trotzdem überantwortete der Beschwerdegegner weiterhin der Beschwerdeführerin die Aufgabe, die Erschliessung nach den Vorstellungen der Gemeinde auf privatrechtlicher Basis zu bewerkstelligen, dies im Wissen, dass der private Bauherr gar keine Handhabe hatte, einen privatrechtlichen Vertrag zu erzwingen.

Unter diesen Umständen kann man nicht davon ausgehen, dass bei Einreichen des Baugesuches im Oktober 2010, also keine zwei Jahre nach Inkraftsetzung der neuen Bau- und Zonenordnung, erheblich veränderte Verhältnisse vorgelegen hätten, die eine Planungszone gerechtfertigt hätten. Allein der Wille, zonenkonform zu bauen, kann jedenfalls kurz nach Erlass der geltenden Ordnung die Zulässigkeit einer Planungszone nicht begründen, wurde doch mit der uneingeschränkten und vorbehaltlosen Zuweisung des Gebietes in die Wohnzone eben gerade dessen Bebauung beabsichtigt. Die Erwägung des Regierungsrates, mit der manifestierten Bauabsicht des Baugesuchstellers – der zudem um Bewilligung einer provisorischen Erschliessung ersuchte – hätten sich veränderte Verhältnisse ergeben, erscheint in diesem Zusammenhang nur schwer nachvollziehbar. Tatsächlich hat es der Beschwerdegegner unterlassen oder versäumt, seine bereits bei der Revision der Ortsplanung bekannten und erwünschten besonderen Anforderungen für die Bebauung des ein-

zuzonenden Gebietes planerisch zu sichern. Es geht nicht an, dass eine Gemeinde erst dann, wenn ein Bauwilliger gestützt auf die geltenden Normen ein Bauvorhaben realisieren will, dieses auf lange Zeit mittels einer Planungszone blockiert, weil die erst gerade revidierte Planung in Teilbereichen unzulänglich war. Hier kommt noch hinzu, dass der Gemeinderat selbst nach Erlass dieser Zone die nötigen Schritte zur Feinerschliessung nicht beförderlich einleitete, sondern weiterhin auf die einvernehmlichen Vereinbarungen der privaten Grundeigentümer hoffte. Auch der Verweis, die Feinerschliessung richtplankonform umsetzen zu müssen, vermag die Zulässigkeit der Planungszone nicht zu begründen. Zum einen setzt der Richtplan Verkehr wohl den Anschlusspunkt für den gesamten Südhang ab Höhenweg. Dieser lässt sich selbst nach Ansicht der Gemeinde nicht punktgenau realisieren, sagt aber letztlich auch nichts aus über die Feinerschliessung des gesamten Hanges. Im Juli 2010 ermutigte der Beschwerdegegner die Beschwerdeführerin gar, eine eigene und direkte Erschliessung ihres Bauvorhabens vertieft zu planen und zog auch eine Feinerschliessung von Süden via die Schönwartstrasse in Betracht, wie er dies gegenüber der Teilerbengemeinschaft Z als Eigentümerin des grössten Grundstückes Nr. 001 äusserte.

b) Da schon die Voraussetzung der erheblich veränderten Verhältnisse nicht vorliegt, brauchen die weiteren Voraussetzungen an sich nicht geprüft zu werden. Immerhin ist hier festzustellen, dass eine Planungszone auch bei Annahme von deren Zulässigkeit zeitlich nur so lange dauern darf, als eine zügig vorangetriebene Revision oder Neuplanung dies erfordert. Das Gesetz legt die ordentliche Geltungsdauer auf fünf Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung um zwei weitere Jahre fest. Diese gesetzliche Höchstfrist darf aber in Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht unbegründet ausgeschöpft werden, sondern nur, wenn die sachliche Notwendigkeit dafür gegeben ist. Selbst wenn im konkreten Fall eine Planungszone zwecks Erlass eines Erschliessungsplanes gerechtfertigt gewesen wäre, was nach obigen Ausführungen zwar nicht der Fall ist, müsste deren Zulässigkeit spätestens dann verneint werden, wenn die öffentliche Hand keine Bereitschaft zeigt, selber ernsthaft Planungsschritte einzuleiten. Trotz des sogar seit dem 1. Januar 2012 in Kraft getretenen § 32a PBG, worin die Gemeinden explizit zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzonen verpflichtet werden, überliess es der Beschwerdegegner weiterhin – und bis heute – dem privaten Beschwerdeführer, zusammen mit den anderen Grundeigentümern die Planvorstellungen der Gemeinde zu sichern und er begnügte sich seit dem Jahr 2010 (also noch vor Erlass der Planungszone!) mit der Ankündigung, er werde dann selber einmal aktiv.

6.

a) Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit mit dem Erlass der Planungszone klar verletzt wurde. Es lagen keine gegenüber der Ortsplanung von 2008, diese rechtskräftig ab 1. Januar 2009, erheblich

veränderten Verhältnisse vor. Der Beschwerdegegner hat es unterlassen, die bereits bei der Ortsplanung bestehenden räumlichen Vorstellungen mit den ihm zur Verfügung stehenden Planungsmitteln zu sichern. Auch das im Grundsatz schützenswerte öffentliche Interesse an einer sorgfältigen und schonenden Erschliessung dieser exponierten Hanglage rechtfertigt vorliegend die einschneidende Massnahme der Planungszone nicht, womit der private Bauwillige auf längere Zeit am – zonenkonformen – Bauen gehindert wird, hätte sich dieser Anspruch doch auf andere Arten, wie dies der Gemeinderat ab und zu auch signalisierte, realisieren lassen. Schliesslich muss sich der Beschwerdegegner insbesondere auch den Vorwurf gefallen lassen, dass er trotz Erlass der Planungszone, und entgegen seiner gesetzlichen Erschliessungspflicht, selber keine konkreten Planungsschritte an die Hand nahm, sich mit seinen Planungswünschen und -vorstellungen begnügte und im Übrigen auf die einvernehmlichen Abmachungen der betroffenen Grundeigentümer vertraute. Die Ausführungen des Regierungsrates, dass unbeachtlich sei, wie man schlussendlich zur gemeinsamen Erschliessung gelange, treffen in dieser Kürze nicht zu. Selbstverständlich ist ein einverständliches Handeln der involvierten Personen von Vorteil, doch entbindet dies den Gemeinderat nicht von seinen eigenen Pflichten zum Handeln.

b) Die Interpretation des Regierungsrates von Art. 21 RPG, wonach bei Erlass der Planungszone keine erheblich veränderten Verhältnisse vorliegen müssten, steht in Widerspruch zum eindeutigen Wortlaut der gesetzlichen Bestimmungen und der einlässlichen Rechtsprechung. Es fehlt auch eine Auseinandersetzung mit dem Grundsatz der Planbeständigkeit und dem daraus fliessenden Anrecht der privaten Bauherrschaft, ein zonenkonformes Bauvorhaben zu realisieren. Dies führt zum Schluss, dass der Regierungsrat mit seinem Beschluss klares Recht verletzt hat, weshalb die Beschwerde gutgeheissen werden muss.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 24. September 2013 V 2012 9