

III. Baurecht

§ 12 Abs. 1 und Abs. 3 lit. a NHG, Art. 33 Abs. 2 und 3 lit. a und Art. 34 Abs. 3 RPG, Art. 44 USG, § 41 Abs. 1 und 3 VRG, § 41 PBG – Sind der Zuger Heimatschutz und der Schweizer Heimatschutz berechtigt, einen Beschluss der Gemeindeversammlung Cham über die Änderung der Bauordnung, des Zonenplanes sowie des Empfindlichkeitsstufenplanes und den Erlass eines Bebauungsplanes anzufechten? Darf ein Gebiet, das in einem BLN-Objekt liegt, eingezont werden?

Aus den Erwägungen:

3. Sowohl der Zuger Heimatschutz als auch der Schweizer Heimatschutz sind Organisationen, die sich statutengemäss den Interessen des Natur- und Heimatschutzes widmen. Die Beschwerdeführer haben die vorliegende Eingabe in Wahrnehmung der statutarischen Aufgaben und zur Verfolgung von rein ideellen Interessen auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes eingereicht. Bei der Eingabe handelt es sich um eine sogenannte ideelle Verbandsbeschwerde, wo das Beschwerderecht der Organisationen gegeben ist, wenn dies in speziellen Bestimmungen des kantonalen oder des Bundesrechts vorgesehen ist. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist nachfolgend näher zu prüfen.

a) Vorab ist festzustellen, dass der Zuger Heimatschutz sowie der Schweizer Heimatschutz von der umstrittenen Zonenplanänderung nicht direkt betroffen sind, so dass ihre Beschwerdelegitimation nicht gestützt auf § 41 Abs. 1 VRG bzw. § 41 Abs. 3 PBG bejaht werden kann. Im Weiteren kann auch nicht gesagt werden, dass eine Mehrheit bzw. eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern der Organisationen von der Zonenplanänderung betroffenen wird, die selber zur Beschwerdeführung berechtigt wären (sogenannte egoistische Verbandsbeschwerde).

b) Weder § 41 VRG noch § 41 PBG äussern sich zum Einsprache- und Beschwerderecht von gesamtschweizerischen Organisationen des Natur- und Heimatschutzes. Um die Beschwerdefähigkeit dieser Organisationen kommt man angesichts von Art. 33 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) nicht herum. Danach sieht das kantonale Recht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen. Es gewährleistet die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 33 Abs. 2 und 3 lit. a RPG). Den Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen ist damit das Beschwerderecht soweit gegeben, als es von Bundesrechts wegen gilt.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die zugerische Gesetzgebung im Bereich des Bau- und Planungsrechts den ideellen Vereinigungen keine über das

Bundesrecht hinausgehende Beschwerdelegitimation verleiht (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 19. Mai 1994 i.S. H.). Es bedarf also nachfolgend der Prüfung, ob die Beschwerdeführer eventuell gemäss Bundesrecht zur Beschwerdeführung berechtigt sind.

4. Auf der Stufe des Bundesrechts sind im vorliegenden Zusammenhang die entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) sowie des RPG zu beachten. Danach steht – soweit in Erfüllung einer Bundesaufgabe gegen kantonale Verfügungen oder Erlasse oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist –, das Beschwerderecht den Gemeinden und den gesamtschweizerischen Vereinigungen zu, die sich statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder verwandten, rein ideellen Zielen widmen (Art. 12 Abs. 1 NHG). Die Gemeinden und Organisationen sind auch berechtigt, die Rechtsmittel des kantonalen Rechts zu ergreifen (Art. 12 Abs. 3 lit. a NHG).

Mit anderen Worten: Die Beschwerdelegitimation des Zuger und des Schweizer Heimatschutzes setzt somit die Zulässigkeit der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen den angefochtenen Beschluss der Gemeindeversammlung Cham vom 23. Juni 2003 voraus. Ob diese Beschwerdemöglichkeit gegeben ist, bedarf der nachfolgenden Prüfung.

a) Gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen in Planungs- und Bau-sachen kommt gemäss Raumplanungsrecht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht nur in zwei Fällen zum Zug, nämlich wenn Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) oder Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24–24 d RPG) streitig sind (Art. 34 Abs. 1 RPG). Andere Entscheide letzter kantonomer Instanzen sind endgültig, vorbehalten bleibt die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht (Art. 34 Abs. 3 RPG). Wurde beispielsweise gerügt, eine Planungsfestsetzung verletze die Anforderungen des Umweltschutzrechtes des Bundes, war früher auf Bundesebene nur die staatsrechtliche Beschwerde gegeben (115 Ib 351). Denn in solchen Fällen ging es schewergewichtig um eine Planungsangelegenheit (vgl. K. Spühler, Der Rechtsschutz von Privaten und Gemeinden im Raumplanungsrecht, in: ZBl 1989, S. 102). Handelte es sich aber bei dem in Frage stehenden Plan und den ergänzenden Vorschriften um so detaillierte, das nachfolgende Bewilligungsverfahren präjudizierende Anordnungen, dass sie einer Verfügung gleichkamen, stand schon damals das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Verfügung (BGE 115 Ib 351, 116 Ib 163; RRB vom 5. Dezember 1994 i.S. W.). In der Folge stellte das Bundesgericht fest, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nur insoweit zur Verfügung stehe, als ein Nutzungsplan Verfügungen im Sinne von Art. 5 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) enthalte, indem er namentlich im Einzelfall eine Umweltverträglichkeitsprüfung anordne oder Lärmempfind-

lichkeitsstufen festsetze (BGE 118 Ib 11). Mit BGE 120 Ib 287 ging das Bundesgericht noch einen Schritt weiter, indem es erklärte, die Festsetzung von Empfindlichkeitsstufen in Nutzungsplänen sei – obwohl es sich dabei um eine Planungsmassnahme handle – generell mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar. Kurz darauf hielt das Bundesgericht überdies fest, dass planungsrechtliche Rügen immer dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorzubringen seien, soweit das Planungsrecht sachnotwendig mit dem Umweltschutzrecht zusammenhänge (BGE 121 II 72; 123 II 88). Das Gericht erklärte damit für zulässig, was es in BGE 114 Ib 344 noch ausdrücklich abgelehnt hatte.

Gleichzeitig mit der vorliegenden Umzonung werden die Lärmempfindlichkeitsstufen für das fragliche Gebiet festgesetzt und im Zonenplan der Gemeinde Cham entsprechend zugeordnet (Art. 44 Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983, USG, SR 814.01). Bei der einzelfallweisen Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes eine Verfügung gemäss Art. 5 VwVG vor, so dass gegen diese Zuordnung die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig ist. Vorliegend geht es aber nicht um eine einzelfallweise Zuordnung der Lärmempfindlichkeitsstufen, die im Rahmen der Zonenplanrevision festgesetzt wird. Die Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen wird als Bestandteil der Nutzungsplanung betrachtet, die gestützt auf Art. 34 Abs. 1 und 3 RPG eigentlich nur der staatsrechtlichen Beschwerde unterläge. Nach neuester, soeben dargelegter Rechtsprechung des Bundesgerichts ist gegen planungsrechtliche Rügen, wenn gemeinsam umweltrechtliche Einwände vorgebracht werden, bereits kraft Sachzusammenhangs die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Zusätzlich wird mit der fraglichen Einzonung gleichzeitig ein Bebauungsplan erlassen. Dieser Plan samt seinen Sonderbauvorschriften enthält derart detaillierte, das nachfolgende Baubewilligungsverfahren präjudizierende Anordnungen, dass er einer Verfügung gleichkommt. Weil sich dieser Plan mit der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen (Art. 44 USG) auf öffentliches Recht des Bundes stützt, kann er das Anfechtungsobjekt einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht bilden. Auch aus diesem Grund ist die eidgenössische Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig.

b) Die Festsetzung der Empfindlichkeitsstufen und mit ihr die gesamte Zonenplanrevision samt detailliertem Bebauungsplan kann deshalb vorliegend mit eidgenössischer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Diese Weiterzugsmöglichkeit hat nun aber zur Folge, dass vorliegend die Beschwerdelegitimation des Zuger Heimatschutzes sowie des Schweizer Heimatschutzes im Grundsatz gegeben ist. Der Schweizer Heimatschutz und mithin auch seine zugerische Sektion ist vom Bundesrat als gesamtschweizerische, nach USG und NHG beschwerdeberechtigte Organisation bezeichnet worden (Verordnung der beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990; VBO; SR 814.076). Ausserdem können die Beschwerdeführer mit ihrer Eingabe ein aktuelles und praktisches Interesse an der vorliegenden Verbandsbeschwerde ausweisen (BGE 123 II 285), indem sie

die Erschliessung und die damit einhergehenden Lärmimmissionen der Fensterfabrik auf das benachbarte Quartier thematisieren.

Damit steht fest, dass die Legitimation der Beschwerdeführer gegeben und auf die Beschwerde vom 18. Juli 2003 einzutreten ist. Mit der Verwaltungsbeschwerde wird der Regierungsrat verpflichtet, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden (§ 39 VRG).

5. ...

6. Die Beschwerdeführer rügen, dass für das fragliche Gebiet im Raumordnungskonzept des Regierungsrates noch eine Siedlungsbegrenzungslinie vorgesehen gewesen sei. Im Entwurf zum Richtplan mache diese Linie plötzlich einen Bogen und verlaufe durch das BLN-Gebiet.

Damit stellen die Beschwerdeführer die Frage nach dem anwendbaren Recht und nach der Überprüfungsbefugnis der Beschwerdeinstanz. Dabei ist zu berücksichtigen, dass jeweils die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des Beschwerdeentscheides massgebend sind, soweit sich aus der Streitsache nichts anderes ergibt (§ 47 Abs. 2 VRG). Die Beschwerdeführer stützen sich bei ihrer Argumentation auf Grundlagen, welche noch keine Rechtskraft erlangt haben. Trotzdem ist festzuhalten, dass das Raumordnungskonzept lediglich die Raumordnungspolitik des Regierungsrates niederschrieb. Es wäre verfehlt, daraus etwas für den vorliegenden Fall ableiten zu wollen. Erst der nun in der kantonsrätlichen Beratung steckende kantonale Richtplan wird behördenverbindliche Aussagen für die Raumentwicklung enthalten. Ohne dem Abschluss der Beratungen vorgreifen zu wollen, kann festgehalten werden, dass die fragliche Einzonung nicht im Widerspruch zum kantonalen Richtplan stehen wird. Die Rüge ist in diesem Umfang unbegründet. Die Beschwerde ist abzuweisen.

7. Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, dass die Allmend Hagendorn in einer Landschaft liege, die als Objekt Nr. 1305 (Reusslandschaft) im BLN-Inventar registriert sei. Dieses Gebiet müsse ungeschmälert erhalten werden. Ihm müsse die grösstmögliche Schonung zuteil kommen.

Zweifelsohne berührt die Einzonung einen empfindlichen Landschaftsraum. Die Allmend Hagendorn liegt unbestrittenermassen im Objekt Nr. 1305 des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN-Inventar). Nachfolgend ist zu prüfen, welche Auswirkungen die Aufnahme des fraglichen Gebietes in ein BLN-Inventar für die vorliegend zur Diskussion stehende Zonenplanrevision hat.

Durch die Aufnahme eines Objektes von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der

Inventare darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 NHG).

Dem Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung kommt kein Konzeptcharakter im Sinne von Art. 13 RPG zu. Es wurde ohne die nach Art. 4 RPG und Art. 19 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) geforderte Mitwirkung der Bevölkerung erarbeitet. Es kann deshalb die Anforderungen an Konzepte und Sachpläne nicht erfüllen. Falls der Bund seine Inventare auf Stufe Konzept heben wollte, müsste er dazu einen entsprechenden Sachplan erarbeiten. Dieses Vorgehen würde jedoch scheitern, weil dem Bund die Kompetenz für die Erarbeitung eines Sachplans Landschaft nicht zusteht. Natur- und Landschaftsschutz sind bekanntlich Aufgaben der Kantone (Art. 78 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999, BV, SR 101; Art. 23 Abs. 1 RPV). Deshalb wäre für die Kantone und Gemeinden ein allfälliger Sachplan des Bundes bei der Bearbeitung von kantonalen und gemeindlichen Aufgaben, namentlich im Nutzungsplan sowie im Baubewilligungsverfahren unbeachtlich (Art. 23 Abs. 1 RPV).

Das Bundesinventar ist für die Kantone und Gemeinden nur dann verbindlich, wenn es in einem kantonalen Gesetz oder im kantonalen Richtplan vorgesehen ist. Im Kanton Zug ist dies jedoch nicht gegeben. Weder in einem kantonalen Gesetz noch im Richtplan 1987 noch in dem sich in der kantonsrätlichen Beratung befindenden Richtplan wird das BLN-Inventar verbindlich erklärt. Im Richtplan 1987 waren die BLN-Gebiete als Ausgangslage aufgeführt. Darin wurden lediglich Landschaftsschutzgebiete festgesetzt. Der Kanton Zug hat deshalb im Richtplan 1987 ausdrücklich darauf verzichtet, das BLN-Inventar für Kantons- und Gemeindeaufgaben verbindlich zu erklären. Auch der in der kantonsrätlichen Beratung stehende Richtplan betrachtet das BLN-Inventar lediglich als Planungshilfe. Das bedeutet, dass sowohl der Kanton als auch die Gemeinden das BLN-Inventar bei der Erfüllung ihrer Aufgaben als Planungsgrundlage beiziehen können. Das Inventar ist also lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, nicht aber bei der Erfüllung von kantonalen oder gemeindlichen Aufgaben verbindlich (BGE 121 II 190).

Nach diesen grundsätzlichen Ausführungen zur Bedeutung des BLN-Inventars ist nachfolgend zu prüfen, ob die Gemeinde Cham die Einzonung zu Recht beschlossen hat.

8. Die Beschwerdeführer rügen, dass die geplante Bebauung den Zielen des BLN-Objektes widerspreche. Es würden keine gleich- oder höherwertigen Interessen gewahrt. Die Zonenplanänderung vermöge keine gleich- und höherrangige Interessen zu begründen, welche einen derartigen Eingriff rechtfertigten. Die Erweiterung der Fensterfabrik werde zu einer starken räumlichen Beeinträchtigung der gesamten Geländekammer zwischen Hagendorn und dem Frauentalerwald führen. Die Fabrikationshalle stehe bezüglich ihrer

Grösse auch in keinem Verhältnis zum übrigen Siedlungsgebiet von Hagendorn. Ausserdem hätte die Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) zur Begutachtung eingeladen werden müssen.

Die Gemeinde hat sich intensiv um die Standortevaluation bemüht. Der heutige Betrieb liegt am Rande der Bauzone in Hagendorn. Eine Betriebserweiterung ist aufgrund der Situation nur in eine Richtung möglich. Dies geht zu Lasten der offenen Landschaft in einer empfindlichen Umgebung. Deshalb stellte sich die Frage nach Alternativstandorten. Die Gemeinde Cham hat sieben mögliche Standorte aufgelistet. Vier wurden aus der Evaluation wieder gestrichen und die restlichen drei wurden als ungeeignet eingestuft, so dass schliesslich der bisherige, nördlich der A4 gelegene Standort für die geplante Erweiterung oben ausschwang.

Man muss sich bewusst sein, dass die vom Objekt Nr. 1305 im BLN-Inventar umfassten Flächen bei der gemeindlichen Zonenplanung weder einen spezifischen Rechtsschutz geniessen, noch sind sie mit einem Bauverbot belegt. Die Gemeinde war deshalb bei der Einzonung auch nicht gehalten, die Interessenabwägung im Sinne von Art. 6 NHG durchzuführen. Wie bereits dargelegt, handelt es sich beim Nutzungsplanverfahren um eine gemeindliche Aufgabe, welche sich auf kantonales Recht stützt und nicht in Erfüllung einer Bundesaufgabe ergeht. Aus diesem Grund bedurfte es vorliegend auch keines Gutachtens der ENHK. Trotzdem kann der Gemeinde nicht vorgeworfen werden, sie hätte keine Interessenabwägung vorgenommen. Sie hat sich intensiv mit der Einzonung befasst. Der Gemeinde war klar, dass die geplante Einzonung in einen landschaftlich empfindlichen Raum der national bedeutungsvollen Reusslandschaft greift. Sie hat deshalb das BLN-Inventar in Erfüllung ihrer Aufgabe als Planungshilfe beigezogen. Dabei stellte sie fest, dass die am Rand des BLN-Gebietes liegende Ausweitung der Bauzone die Schutzziele und die Kernsubstanz der Reusslandschaft nicht dermassen gefährdet, um eine Ablehnung der Einzonung rechtfertigen zu können. Im Gegenteil. Die Zonenplanänderung und der Bebauungsplan sind das Ergebnis eines Studienauftrags an vier Architekturbüros. Die Gemeinde hat diese Planung nicht zuletzt aufgrund des Vorprüfungsberichts der Baudirektion noch einmal überarbeitet. Der Bebauungsplan gewährleistet nun eine sorgfältige landschaftliche Eingliederung der Bauten und Anlagen. Das grosse Bauvolumen wird durch die gewählte geometrische Umgebungsgestaltung mit den Begrünungselementen eingepasst. Die Charakteristik der Flusslandschaft, u.a. mit ihren Uferbestockungen, Feldgehölzen und offenen Flächen sowie den Wasserläufen ist im Umgebungsgestaltungsplan berücksichtigt worden. Es ist zudem vorgesehen, mit standorttypischen Landschaftselementen die Gebäude durch Unterbrechung der Silhouetten in die Landschaft einzugliedern. In lockerer Anordnung werden Baum- und Buschgruppen gepflanzt. Das unverschmutzte Oberflächenwasser, namentlich das Dachwasser wird in einem System von Teichen und offenen Bachläufen der Lorze zugeführt.

Damit steht fest, dass die Einzonung zweckmässig ist und sich die Fabrikationshalle in das landschaftlich heikle Gebiet einordnen wird. Die Beschwerde ist in diesem Umfang unbegründet. Sie ist abzuweisen.

9. Des Weiteren rügen die Beschwerdeführer, dass die Erschliessung mitten durch ein Wohngebiet erfolge. Durch die Kapazitätssteigerung werde es im Wohnquartier zwangsläufig Mehrverkehr geben. Dies sei ein weiterer Grund für die Nichtgenehmigung der Zonenplanrevision.

Die Zu- und Wegfahrt vom Areal der Fensterfabrik erfolgt über die Flurstrasse in die Dorfstrasse. Die Beschwerdeführer verkennen offenbar, dass sich das Gebiet östlich angrenzend an die Fensterfabrik bis an die Dorfstrasse in der Wohn- und Gewerbezone WG3 befindet. In dieser Zone ist eine Durchmischung von Wohnen und Gewerbenutzung nicht nur wünschbar, sondern sogar vorgeschrieben. Die Wohn- und Gewerbezone ist für Wohnbauten, Bauten für Dienstleistungen und für mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt. Der Mindestwohnanteil beträgt $\frac{1}{3}$ der gesamten Geschossfläche (Art. 25 Bauordnung der Gemeinde Cham vom 30. Juni 1997, BO Cham). Daraus erhellt, dass in diesem Gebiet bis maximal $\frac{2}{3}$ der gesamten Geschossflächen gewerblich genutzt werden können. Die Umgebung der Fensterfabrik ist also keine reine Wohnzone. Da es sich bei der Fensterfabrik nach der Erweiterung lärmässig um eine wesentlich geänderte Anlage handelt, müssen in der Umgebung nicht nur die Immissionsgrenzwerte, sondern die strenger Planungswerte eingehalten werden. Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens wird die Bauherrschaft deshalb einen Lärmnachweis erbringen müssen. Darin muss sie aufzeigen, wie dieses Immissionsniveau in der Nachbarschaft eingehalten werden kann.

Daraus ergibt sich, dass die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführer unbegründet sind, weshalb die Beschwerde in diesem Umfang abzuweisen ist.

Regierungsrat, 27. Januar 2004