

Einordnung, Immissionen und Verkehrsaufkommen zum vorneherein im Wohnquartier unproblematisch ist. Mit Recht wendet sich der Beschwerdeführer dagegen, die zonengemässe Zulässigkeit des Betriebes praktisch auf die Frage der Einhaltung der bundesrechtlichen Umweltschutzvorschriften zu reduzieren. Zwar trifft zu, dass im Bereich des Lärmschutzes Störungen unmittelbar und ausschliesslich nach der Lärmschutzverordnung des Bundes zu beurteilen sind (ES 1995 B1. 12, BGE 117 1b 147). Auch Betriebe, die im Sinne des eidgenössischen Umweltschutzrechtes nicht störend sind, können in Wohnzonen störend im Sinne des Planungsrechtes sein. Eine Einstufung als nicht störend setzt die Wahrung eines bestimmten Verhältnisses zur Wohnnutzung voraus (BGE 117 1b 154). Diese Voraussetzungen sind hier nach Art des Betriebes oder – mit den Worten des Beschwerdeführers – nach der abstrakten Beurteilung seines Wesens nicht erfüllt. Dies zeigt sich daran, dass die Baubewilligungsbehörde den Betrieb und seine Entwicklung einengende Massnahmen verfügen und kontrollieren müsste, ohne dass Gewähr bestünde für eine Beseitigung der lästigen Geruchsimmissionen. Die als Zufahrt zu wenigen Wohnhäusern konzipierte Erschliessungsstrasse ist dem Gewerbebetrieb ebenfalls nicht gewachsen. Diese Feststellungen erfolgen insbesondere auch unter dem Aspekt des Gebotes der rechtsgleichen Anwendung des Baurechts. Andere Betriebe ähnlicher Art dürften in der Wohnzone ebenfalls nicht verboten werden. Eine solche Entwicklung würde aber das geltende Planungsrecht und seine Gliederung in Nutzungszonen unterlaufen. Der Betrieb erweist sich deshalb als zonenwidrig. Dies führt zur Aufhebung der angefochtenen Entscheide.

(Verwaltungsgericht, 30. Mai 1996)

Bauordnung der Stadt Zug (BO Zug)

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG)

§ 15 BO Zug, §§ 41 und 49 f. VRG. – Inwieweit verpflichtet ein Bebauungsplan nicht nur zur Beachtung der zulässigen Bauweise, sondern auch zur gesamthaften Verwirklichung eines Gesamtkonzepts? Mit der Abstimmungsbeschwerde kann die fehlerhafte Rechtsanwendung nicht gerügt werden. Zur Verwaltungsbeschwerde ist der individuell Betroffene legitimiert. Die Eigenschaft als städtischer Parlamentarier vermittelt keine zusätzliche Beschwerdelegitimation.

Sachverhalt:

A. Am 30. November 1982 verabschiedete der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug den Bebauungsplan Metalli-Bergli. Am 27. Februar 1983 stimmten die Stimmbürger der Stadt Zug dem Bebauungsplan zu; die Genehmigung des Regierungsrates datiert vom 11. Oktober 1983. Als letzte Etappe der Überbauung erstellte die Schweizerische Bankgesellschaft ihr neues Gebäu-

de an der Gotthardstrasse. Nach Ansicht der SBG zeigte sich, dass zufolge der unterschiedlichen Architektur der zuvor erstellten Metalli-Überbauung und des neuen SBG-Gebäudes aus ästhetischer Sicht eine andere Gestaltung des Metalli-Platzes Süd an der Ecke Baarerstrasse/Gotthardstrasse wünschenswert sei. Insbesondere der dem SBG-Gebäude vorgelagerte Teil der Nord-/Süd-Fussgängerpassage wurde als störend empfunden. Deshalb liess die SBG ein Projekt für die Umgestaltung des Platzes ausarbeiten, das einen Abbruch der lichtdurchlässigen, auf fünf Säulenpaaren ruhenden Fussgängerpassage auf einer Länge von ca. 26m vorsieht. Auf dem Platz soll die bewegliche Metallskulptur von Georges Rickey durch drei Plastiken von Matt Mullican ersetzt werden. Ein entsprechendes Baugesuch für die vorgesehene Platzumgestaltung reichte die MZ-Immobilien AG, Zug, als Vertreterin der Miteigentümergeinschaft Metalli Süd beim Stadtrat ein.

Während der öffentlichen Auflage der Gesuchsunterlagen vom 31. März bis 21. April 1995 gingen keine Einsprachen ein. Am 30. Mai 1995 erteilte der Stadtrat die nachgesuchte Bewilligung. Er stellte fest, die vorgesehene Platzumgestaltung – Abbruch der lichtdurchlässigen, auf fünf Säulenpaaren ruhenden Fussgängerüberdachung und die Aufstellung von drei Skulpturen halte sich nicht in allen Punkten an die Vorgaben des Bebauungsplanes. Gestützt auf § 4 der Bauordnung könne für diese kleine Abweichung gegenüber dem Bebauungsplan eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, da für das Ortsbild eine wesentlich bessere Lösung erzielt werde.

B. Am 14. Juni 1995 erhoben gegen diesen Entscheid vier Mitglieder des Grossen Gemeinderates der Stadt Zug, A, B, C und D, Verwaltungs- und Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat mit dem Antrag, die Bewilligung zum Abbruch der überdeckten Metalli-Fussgängerpassage sei aufzuheben.

Am 12. Juni 1995 hatten die Gemeinderäte C und D im Grossen Gemeinderat eine dringliche Motion eingereicht mit den Anträgen, die Bewilligung des Stadtrates sofort aufzuheben und den vorgesehenen Teilabbruch der Metalli-Passage als wesentliche Änderung des Bebauungsplanes Metalli-Bergli dem ordentlichen Verfahren zu unterstellen. Entgegen dem Antrag des Stadtrates erklärte der Grosse Gemeinderat am 13. Juni 1995 die Motion erheblich.

In seinem Entscheid vom 12. September 1995 trat der Regierungsrat auf die Verwaltungsbeschwerde nicht ein, da die Beschwerdeführer nicht persönlich legitimiert seien und ihnen das Mandat als Mitglied des Grossen Gemeinderates keine zusätzliche Beschwerdelegitimation verschaffe. Ausserdem würde das Eintreten auf die Verwaltungsbeschwerde die Teilnahme am Einspracheverfahren voraussetzen. Der Regierungsrat befand aber, die Beschwerdeführer seien als Aktivbürger der Stadt Zug befugt, im Sinne einer Stimmrechtsbeschwerde geltend zu machen, der Stadtrat missachte den Volkswillen bzw. den Willen des Grossen Gemeinderates, wie er in der An-

nahme des Bebauungsplanes am 30. November 1982 zum Ausdruck komme. Auf die Stimmrechtsbeschwerde sei daher einzutreten. In der Sache selbst erklärt der Regierungsrat, die Bebauungsordnung bestehe im Gebiet Metalli-Bergli aus einem Bebauungsplan samt Sonderbauvorschriften. Im allgemeinen konkretisierten diese Bauvorschriften die Bau- und Nutzungsbefugnisse in einem bestimmten Perimeter. Sie auferlegten den Grundeigentümern keine positiven Leistungspflichten; insbesondere seien sie nicht gehalten, die durch das Gesetz gebotenen Bau- und Nutzungsmöglichkeiten auszunützen. Es bestehe also keine absolute Pflicht, den Bebauungsplan vollständig auszuführen. Die Fussgängerpassage sei deshalb im Bereich des Metalli-Platzes Süd in ihrem Bestand nicht geschützt. Niemand sei somit verpflichtet, die mit dem Bebauungsplan eröffnete Bauchance auszuschöpfen. Andererseits sei einzuräumen, dass ein Bebauungsplan sein Ziel verfehle, wenn er beispielsweise nur zur Hälfte verwirklicht werde. Vorliegend sei ein solcher Sachverhalt jedoch nicht gegeben. Der Teilabbruch der Fussgängerpassage bedeute nicht, dass der Bebauungsplan insgesamt in Frage gestellt sei. Der Teilabbruch der Passage sei keine Abweichung, sondern bleibe ein Verzicht auf die Möglichkeit, den Bebauungsplan vollständig zu realisieren.

Schliesslich erklärt der Regierungsrat, da ein Rechtsmittel zur Verfügung stehe und der Aufsichtsbeschwerde nur subsidiärer Charakter zukomme, verbleibe für diesen Rechtsbehelf kein Raum, weshalb die Aufsichtsbeschwerde nicht an die Hand zu nehmen sei.

C. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 12. Oktober 1995 stellen die Beschwerdeführer A, B und C folgende Anträge:

1. Der Beschluss vom 12. September 1995 des Regierungsrates des Kantons Zug in rubrizierter Angelegenheit sei aufzuheben;
2. Die vom Stadtrat Zug am 30. Mai 1995 erteilte Bewilligung zum Abbruch der überdeckten Metalli-Fussgängerpassage auf der Südseite sei aufzuheben;

...

Zur Begründung wird ausgeführt, für den Stadtrat sei der strittige Abbruch eine kleine Änderung eines Bebauungsplanes, der in seine Kompetenz falle. Für den Grossen Gemeinderat sei es eine grosse Änderung, für welche er zuständig sei, und für den Regierungsrat handle es sich überhaupt nicht um eine Änderung, sondern um eine Option der Bauherrschaft. Der angefochtene Entscheid verschärfe den Interpretations-Wirrwarr, weshalb vom Verwaltungsgericht eine Klärung erwartet werde. Als weiteres Anliegen der Beschwerdeführer solle der in der Zentrumsplanung und im Bebauungsplan zum Ausdruck gebrachte Wille, über Arkaden und gedeckte Passagen zwischen Metalli und Postplatz attraktive Fussgängerverbindungen zu schaffen, nicht ohne öffentliche Diskussion über den Haufen geworfen werden.

Bestandteil des Bebauungsplanes Metalli-Bergli bilde u.a. eine «lichtdurchlässige Überdachung der Piazza und der Fussgängerpassage, lichte Höhe ca. 8,0m». Diese Überdachung erstreckte sich von der Metallstrasse bis zur Gott-hardstrasse, von Norden nach Süden, längs durch die gesamte Überbauung. Der Bebauungsplan zeige auch, dass nicht nur diese Passage, sondern sämtliche Fussgängerverbindungen im Bebauungsplan entweder unterirdisch oder unter Arkaden verliefen oder überdacht seien. Der Bebauungsplan garantiere ein überdachtes Fussgängernetz innerhalb seines Gebietes, was auch dem in der Zentrumsplanung der Stadt Zug beschlossenen Grundsatz entspreche. Im Bericht des Stadtrates zur Urnenabstimmung vom 27. Februar 1983 werde ausgeführt (Seite 4 Ziff. III): «Das Erdgeschoss dient in hohem Masse dem Fussgänger, da breite Trottoirs und Arkaden erstellt werden. Im Innern ist eine grosszügige öffentliche Passage mit Glasdach angeordnet. Der eine Hof wird als offener, begrünter Platz, der andere als glasgedeckte Plaza ausgebildet.» Der Bebauungsplan in der vorliegenden Form beinhalte zusammen mit dem Text der Vorlage eine Garantie, dass die gedeckte Passage und die anderen zitierten Elemente gebaut würden. Die einzige Freiheit der Bauherrschaft liege in der Etappierung. Auch diese müsse aber eng begrenzt sein, damit nicht die strukturell wesentlichen Teile ungebaut blieben.

Die Beschwerdeführer äussern sich sodann zur städtebaulichen Kernidee des Bebauungsplanes und erklären u.a., die Passage sei das konzeptionell wesentlichste Element der Metalli-Überbauung. Sie bilde neben der wichtigen Funktion als Eingangelement das Kernstück und das eigentliche Rückgrat der gesamten Anlage. Hier würden sämtliche Gebäude, Plätze, Querverbindungen und Zugänge angedockt und erschlossen. Ihre Stärke liege in der konsequenten und kompromisslosen architektonischen Gestaltung. Der Abriss des Portikus am Südende würde die Metall-Passage ihres heute manifesten Einganges berauben und den Gebäuden auf dieser Seite den Zusammenhang nehmen. Nichts würde mehr auf den Inhalt und die Grosszügigkeit der Passage im Inneren hindeuten. Die Passage würde irgendwo beginnen und zufällig enden ohne dass ihre Bedeutung für die gesamte Überbauung noch wahrnehmbar wäre. Die Beschlussfassung über den Bebauungsplan beruhe auf städtebaulichen Überlegungen, wobei man sich durchaus bewusst gewesen sei, dass es bis zur Fertigstellung aller Gebäude bis zur Jahrtausendwende gehen könnte (III der Abstimmungsvorlage). Man sei sich aber nicht bewusst gewesen, dass ein Architekt einer Bauherrschaft sein Gebäude so manifestieren wolle, dass die im Bebauungsplan festgelegten, übergeordneten Interessen der Gesamtüberbauung Metalli nachträglich hinter die Partikularinteressen zurücktreten sollten. Es hätte weder des jahrelangen Bemühens der MZ-Immobilien AG für ein ablesbares Gesamtkonzept noch der Konzeptsicherung durch einen Bebauungsplan bedurft.

D. Mit Vernehmlassung vom 6. November 1995 lässt der Regierungsrat durch die Baudirektion des Kantons Zug beantragen, die Beschwerde sei unter Kostenfolge abzuweisen.

E. Mit Eingabe vom 7. November 1995 lässt die Schweizerische Bankgesellschaft beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer. Die Schweizerische Bankgesellschaft erklärt, sie sei zwar nicht formell Bauherrin des Vorhabens, unterstütze es aber als unmittelbare Nachbarin, weshalb sie zur Vernehmlassung legitimiert sei. Zur Legitimation der Beschwerdeführer wird erklärt, diese seien weder individuell noch als Parlamentarier zur Beschwerdeführung legitimiert. Im Gegensatz zur Auffassung des Regierungsrates dürfte auch die Stimmrechtsbeschwerde nicht zur Verfügung stehen.

Es gehe sodann nicht um eine Veränderung des Bebauungsplanes, sondern allein um eine Exekutiv-Bewilligung der örtlichen Baubehörde. Um eine förmliche Veränderung des Bebauungsplanes sei weder ersucht worden noch sei eine solche zugestanden worden.

Der Bebauungsplan enthalte keine Realisierungsverpflichtung. Bebauungspläne seien nicht mit Unterschutzstellungsverfügungen gleichzusetzen. Wenn die Überdachung nicht bereits in früheren Realisierungsetappen bis an den Rand der Gotthardstrasse erstellt worden wäre, hätte sie von niemandem bei der Bewilligung des SBG-Neubaus verlangt werden können. Das gleiche Resultat müsse aber auch möglich sein, wenn es über einen Teilabbruch angestrebt werde. Bei der Anwendung eines Bebauungsplanes verbleibe der Bauherrschaft ein angemessener Gestaltungsspielraum. Wenn man nun zusammen mit anerkannten und unbefangenen Fachleuten zum Schluss komme, ein Verzicht auf einen Teil der nach den Vorschriften möglichen Überdachung führe zu einer Verbesserung eines städtebaulich exponierten Platzes, so müsse eine solche Lösung ohne weiteres möglich sein. Andernfalls verbleibe bei der Formulierung des Bebauungsplanes: «öffentliche Fussgängerflächen mit Grünelementen. Gestaltung und Ausführung in Absprache mit dem Stadtbauamt» kaum mehr etwas Nennenswertes «zu gestalten» und mit dem Stadtbauamt «abzusprechen».

Die Beschwerdeführer versuchten, das Gestaltungselement des strittigen Teils der Fussgänger-Überdachung in funktioneller und architektonischer Hinsicht geradezu als wichtigstes Charakteristikum der ganzen Metalli-Überbauung darzustellen. Damit werde ein einseitiger Parteistandpunkt wiedergegeben. Das SBG-Gebäude mit seiner filigranen Fassadengestaltung vertrage sich mit dem eher massigen Portikus nicht. Dass der Fortbestand des strittigen Gebäudeteils nicht befriedigend wirke, werde jedem unbefangenen Betrachter klar. Die Fussgänger könnten die Passage im strittigen Teil auch gar nicht sinnvoll benutzen, weil am Rand der Gotthardstrasse eine Fortsetzung fehle. Nutzbar sei die Passage eigentlich nur dort, wo sie unbestritten massen bestehen bleibe.

Zur Frage der befriedigenden ästhetischen Gestaltung des Metalli-Platzes Süd wird schliesslich ausgeführt, es gehe um die Anwendung von § 28 BO.

Dass die vorgesehene Lösung unter Berücksichtigung der aktuellen Gegebenheiten der heutigen Gestaltung weit überlegen sei, werde auch von den Beschwerdeführern nicht ernsthaft bestritten. In dieser Frage stehe der Baubewilligungsbehörde ein qualifiziertes Ermessen zu, das nicht der Privatauffassung der Beschwerdeführer zu weichen habe. Falls man tatsächlich von einem Widerspruch zu den konkreten Festlegungen des Bebauungsplanes sprechen wollte, käme eine Ausnahmegewilligung gemäss § 4 Abs. 1 lit. a der Bauordnung zum Zuge, da der Grund der «offensichtlich wesentlich besseren Lösung» gegeben sei.

F. In ihrer Vernehmlassung vom 14. November 1995 beantragt die MZ Immobilien AG, die Beschwerde sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführer abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist. In der Begründung wird u.a. ausgeführt, nach Meinung der Beschwerdegegnerin seien die Beschwerdeführer auch in ihrer Eigenschaft als Stimmberechtigte nicht befugt, den Vollzugsentscheid der Baubewilligungsbehörde anzufechten. Die Stimmrechtsbeschwerde müsse sich auf Umsetzungen auf der Stufe der Legislative beschränken. Die vorbehaltlose Zulassung von Stimmbürgern zum Rekurs gegen Exekutiventscheide wäre mit dem Prinzip der Gewaltenteilung nicht vereinbar. Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer stehe eine Veränderung des Bebauungsplanes nicht zur Diskussion. Prinzipiell könne die strittige Überdachung auch künftig wieder erstellt werden, wenn man im Gegensatz zur heutigen Überzeugung dereinst zum Schluss kommen sollte, sie sei wünschenswert. Gegenstand der Auseinandersetzung sei lediglich die Baubewilligung für das konkret vorgesehene Vorhaben. Mit dem Regierungsrat sei festzuhalten, dass der Bebauungsplan den Rahmen des maximal möglichen Bauvolumens aufzeige, dass er aber grundsätzlich keine Bauverpflichtung stipulieren könne. Er könne auch nicht die Pflicht enthalten, einmal erstellte Bauten auf ewig unverändert stehen zu lassen.

Die Beschwerdegegner berufen sich sodann auf den Bebauungsplanteil: «Öffentliche Fussgängerflächen mit Grünelementen. Gestaltung und Ausführung in Absprache mit dem Stadtbauamt». Sie könnten nicht erkennen, wieso bei einem Verzicht auf einen Teil der Überdachung ein rechtserheblicher Widerspruch zum Bebauungsplan entstehen solle.

Sodann wird ausgeführt, der Fortbestand des in den Metalliplatz hineinragenden Teils der Fussgängerüberdachung werde von jedem unbefangenen Betrachter als unbefriedigend beurteilt. Die Überdachung habe keinen praktischen Nutzen, weil die Fussgänger den Metalliplatz diagonal überquerten. Die Überdachung führe an die Gotthardstrasse, wo sie keine Fortsetzung habe. Sollte entgegen der Meinung der Beschwerdegegner das Bauvorhaben in einem gewissen Widerspruch zu geltenden Vorschriften stehen, so wäre eine Ausnahmegewilligung zulässig, da es sich um eine offensichtlich wesentlich bessere Lösung handle.

G. In seiner Vernehmlassung vom 14. November 1995 erklärt der Stadtrat, die drei verbleibenden Beschwerdeführer seien insofern zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde befugt, als sie Adressaten des Beschwerdeentscheides des Regierungsrates seien und ihnen darin Kosten auferlegt worden seien. Es sei aber fraglich und müsse vom Verwaltungsgericht entschieden werden, ob im vorliegenden Fall neben dem Rechtsbehelf der Aufsichtsbeschwerde an den Regierungsrat überhaupt ein Rechtsmittel zur Verfügung stehe, das Anspruch auf eine materielle Prüfung verleihe. Die vom Regierungsrat vorgenommene Ausweitung der Stimmrechtsbeschwerde auch auf die spätere Missachtung von Gemeindebeschlüssen lasse sich mit der Ordnung der Rechtsmittel kaum vereinbaren. Sie stehe nicht nur in Widerspruch zum klaren Wortlaut des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, sondern erscheine auch in Anbetracht der damit verbundenen Konsequenzen als unhaltbar. Artikel 85 lit. a OG regle einzig das Verfahren vor Bundesgericht. Diese Vorschrift finde aber weder unmittelbar noch analog Anwendung im kantonalen Verfahren. Die Vorschrift unterscheide sich für die hier streitige Frage auch ganz wesentlich von den anwendbaren kantonalen Verfahrensvorschriften. Artikel 85 lit. a OG bezeichne – im Unterschied zu §§ 49 und 50 VRG (sowie zu Art. 84 OG) – nur den Gegenstand, nicht aber das Anfechtungsobjekt der Stimmrechtsbeschwerde vor Bundesgericht. Gestützt darauf habe das Bundesgericht nicht nur Verfügungen und Erlasse als Anfechtungsobjekt zugelassen, sondern auch Handlungen von Behörden und sogar von Privaten. Demgegenüber würden in § 49 VRG die Anfechtungsobjekte ausdrücklich bezeichnet: Nur Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Grossen Gemeinderates könnten in einer sehr kurz bemessenen Frist angefochten werden, nicht aber gestützt darauf ergangene Verfügungen anderer Behörden. Diese eindeutig voneinander abweichenden Gesetzestexte liessen es nicht zu, die Gemeinde bzw. Stimmrechtsbeschwerde des kantonalen Verfahrens auf Beschlüsse der Exekutive oder gar auf blossе Tathandlungen auszudehnen. Andernfalls wäre nicht einzusehen, weshalb der kantonale Gesetzgeber eine völlig andere Formulierung gewählt habe als der Bundesgesetzgeber. Der Regierungsrat erkenne sodann auch das Wesen der Stimmrechtsbeschwerde gemäss Art. 85 lit. a OG. Mit dieser Beschwerde könne nur die Verletzung der Stimm- und Wahlberechtigung der Bürger gerügt werden. Dagegen stehe die Stimmrechtsbeschwerde gegen die materielle Zulässigkeit von an sich rechtmässig zustande gekommenen Beschlüssen von Parlament und Volk sowie gegen Anwendungsakte, die gestützt auf solche Beschlüsse ergangen seien, nicht zur Verfügung (BGE 117 Ia 67). Im angefochtenen Entscheid wolle der Regierungsrat aber offenbar auch solche materiellen Fragen als Verletzung des Stimmrechtes einstufen. Ob der Stadtrat die Bewilligung zum Abbruch eines Gebäudeteils zu Recht oder zu Unrecht erteilt habe, sei keine Frage der Verletzung politischer Rechte, sondern einzig eine Frage der richtigen oder falschen Anwendung von baurechtlichen Vorschriften. Würde die Auffassung des Regierungsrates zutreffen, könnte jedermann, gleichsam auf dem Wege der Stimmrechtsbeschwerde,

inskünftig jede unrichtige Rechtsanwendung rügen. Dazu stehe aber weder die Popularbeschwerde in § 49 VRG noch die Stimmrechtsbeschwerde vor Bundesgericht zur Verfügung.

Falls das Verwaltungsgericht die Beschwerde entgegen der Meinung des Stadtrates gleichwohl materiell prüfen sollte, wird auf die zutreffenden Erwägungen im angefochtenen Entscheid des Regierungsrates verwiesen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausschliesst. Ein solcher Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerdeführer sind Adressaten des vorinstanzlichen Entscheides, mit welchem ihre Rechtsbegehren abgewiesen wurden, soweit der Regierungsrat auf die Beschwerde überhaupt eintrat. Ausserdem wurden den Beschwerdeführern Kosten auferlegt. Insofern sind sie zur Beschwerdeführung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren legitimiert.

Strittig ist in materiell-rechtlicher Hinsicht die Zulässigkeit des Abbruchs der Fussgängerpassage im Bereich des Metallplatzes Süd und in formeller Hinsicht, ob gegen die Bewilligung des Stadtrates ein Rechtsmittel, insbesondere die Stimmrechtsbeschwerde, gegeben ist. Im folgenden soll zunächst geprüft werden, wie sich die Rechtsfrage aus der Sicht des baulichen Vorhabens stellt und anschliessend wieweit eine Überprüfung im Rechtsmittelverfahren möglich ist.

2. Die Baubewilligung ist vom Stadtrat am 30. Mai 1995 erteilt worden. Am 4. Juli 1995 hat der Regierungsrat die neue Bauordnung der Stadt Zug vom 4. Dezember 1994 genehmigt. Der angefochtene Entscheid des Regierungsrat vom 12. September 1995 erging deshalb gemäss § 47 Abs. 2 VRG bereits aufgrund des neuen Rechtes. Die gestützt auf § 17 des Baugesetzes für den Kanton Zug (BauG) erlassene Bauordnung bezweckt eine gute Gestaltung und eine sozial und wirtschaftlich optimale Nutzung des Gemeindegebietes unter Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen. Die Bauordnung enthält insbesondere die Massvorschriften für die Einzelbauweise und die erhöhten Anforderungen für Arealbebauungen. Neben der Art und Weise der Bebauung ist auch auf Freiräume und die harmonische Entwicklung des Stadtganzen, auf das Fusswegnetz, auf die Gestaltung und Verkehrserschliessung zu achten (vgl. § 1 Abs. 3, § 3, 10 Abs. 2, § 26, § 29 BO). Gemäss § 15 BO legen Bebauungspläne die Art der Überbauung für ein bestimmtes Gebiet näher fest und treten anstelle der ordentlichen Bauvorschriften. Sie bezwecken städtebaulich, funktionell und nutzungsmässig bessere Lösungen, als dies mit der Einzelbauweise möglich wäre. Diese «besseren Lösungen» beziehen sich auf die Anordnung und Gliederung der

Bauten, die Fussgänger- und Verkehrswege, die Freiräume und die städtebauliche Gestaltung. Statt dass die Bauordnung Möglichkeiten und Grenzen, Rechte und Pflichten in genereller Weise festlegt, erlaubt ein Bebauungsplan durch ein seinen Perimeter umfassendes Konzept den genannten Anforderungen in erhöhtem Masse gerecht zu werden. Dementsprechend sind die einzelnen Gestaltungsteile in besonderem Masse aufeinander bezogen. Der Regierungsrat stellt fest, niemand sei verpflichtet, die mit dem Bebauungsplan eröffnete Bauchance auszuschöpfen. Der Teilabbruch der Passage sei keine Abweichung vom Bebauungsplan, sondern bleibe ein Verzicht auf die Möglichkeit, den Bebauungsplan vollständig zu realisieren. Dieser Auffassung kann das Gericht nicht vorbehaltlos beipflichten. Zwar trifft zu, dass die Bauvorschriften – Bauordnung oder Bebauungsplan – die zulässige Bauweise regeln, nicht aber eine Pflicht zur Ausnützung der Baumöglichkeiten darstellen. Sofern aber gebaut wird, besteht auch die Verpflichtung, die Baumasse sowie die gestalterischen und erschliessungsmässigen Anforderungen zu erfüllen bzw. die im Bebauungsplan festgelegte «bessere Lösung» zu verwirklichen. Die Baubewilligungsbehörde hat im Baubewilligungsverfahren im Einzelfall zu überprüfen, wie weit der Bebauungsplan für das konkrete Bauvorhaben einen Gestaltungsspielraum offen lässt bzw. wie weit sich aus dem Gesamtkonzept die Pflicht zur Verwirklichung ergibt, was gerade bei der Umgebungsgestaltung und Erschliessung von Bedeutung ist.

Der Bebauungsplan Metalli-Bergli sieht die «lichtdurchlässige Überdachung der Piazza und der Fussgängerpassage, lichte Höhe ca. 8m» von der Metallstrasse bis zur Gotthardstrasse vor. Soweit die Beschwerdegegner auf den Bebauungsplantext «öffentl. Fussgängerflächen mit Grünelementen, Gestaltung und Ausführung in Absprache mit dem Bauamt» verweisen, handelt es sich um Flächen, die sich im strittigen Bereich überlagern. Daraus kann keinesfalls geschlossen werden, dass die Überdachung eine Frage der Absprache mit dem Stadtbauamt sei. Die Überdachung bis zur Gotthardstrasse ist im Bebauungsplan vorgesehen. Gemäss Bebauungsplan kann der Stadtrat im Rahmen des Ausnahmeparagraphen der Bauordnung kleinere Abweichungen vorsehen. Der Stadtrat hat seine Baubewilligung als Ausnahmebewilligung nach § 4 BO (heute § 6 BO) erteilt. Er ging deshalb davon aus, dass eine Abweichung vom Bebauungsplan zu beurteilen sei. Diese stützte er auf den Ausnahmegrund der besseren Lösung in bezug auf das Ortsbild (Abs. 1 lit. a von § 4 bzw. 6 BO). Angesichts der Bedeutung, welche Beschwerdeführer und Beschwerdegegnerinnen der baulichen Streitfrage zu Recht beimessen, fällt die Rechtsauffassung des Regierungsrates, welcher sich der Stadtrat in der Vernehmlassung wohl aus verfahrenstaktischen Gründen angeschlossen hat, ausser Betracht. Bau oder Beseitigung der Arkade im strittigen Bereich ist nicht dem Belieben des Bauherrn überlassen. Bei der Baubewilligung ging der Stadtrat zutreffenderweise von einem Abweichen vom Bebauungsplan aus. Daraus ergibt sich die Frage, ob die erteilte Ausnahmebewilligung rechtmässig ist oder ob die Ausnahmebewilligung

Recht verletzt. Wie sich aus den nachfolgenden Überlegungen zur Rechtsmittelordnung ergibt, kann diese Frage jedoch offenbleiben.

3. a) Zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde ist berechtigt, wer durch einen Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist (§ 41 Abs. 1 VRG). Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichtes ist zur Erhebung der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde und damit auch der Verwaltungsbeschwerde (vgl. § 62 VRG) legitimiert, wer durch eine Verfügung in höherem Masse als jeder beliebige Dritte oder die Allgemeinheit berührt wird. Das Rechtsschutzinteresse besteht im praktischen Nutzen, der mit erfolgreicher Beschwerde erzielt werden könnte; das Rechtsschutzinteresse ist somit rein prozessualer Natur (GVP 1977/78, 175). Mit dieser Auslegung war das Verwaltungsgericht bemüht, Differenzen zwischen kantonalem und Bundesrecht zu vermeiden (vgl. heute auch Art. 98a Abs. 3 OG, in Kraft seit 15. Februar 1992).

Im vorliegenden Fall ist unbestritten, dass die Beschwerdeführer in ihrer individuellen Rechtsstellung durch die beanstandete Massnahme nicht in höherem Masse als jeder beliebige Dritte oder die Allgemeinheit berührt sind. Sie sind zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde gegen die vom Stadtrat erteilte Baubewilligung nicht legitimiert. Der Regierungsrat ist daher zu Recht auf die Verwaltungsbeschwerde nicht eingetreten.

b) Es ist zu Recht auch unbestritten, dass die Eigenschaft als städtischer Parlamentarier keine zusätzliche Beschwerdelegitimation vermittelt. Organfunktionen des Parlamentariers können nicht Gegenstand der auf Individualrechte zugeschnittenen Verwaltungsbeschwerde sein (GVP 1991/92, 208, mit Hinweisen; BGE 112 Ia 174; vgl. auch ZB1 1993, S. 518).

c) Der Regierungsrat ist auf die Beschwerde als Stimmrechtsbeschwerde eingetreten. Er erklärt, Stimmberechtigte könnten Gemeindeversammlungsbeschlüsse bzw. Ergebnisse von Urnenabstimmungen nicht nur unmittelbar im Sinne von § 49 f. VRG anfechten, sondern auch die spätere Missachtung solcher Beschlüsse. Damit sei Gewähr geboten, dass auch auf Kantonsebene der Rechtsweg für die Stimmrechtsbeschwerde offen stehe. Dieses auf Art. 85 lit. a OG beruhende Rechtsmittel könne beanspruchen, wer in seiner Rechtsstellung unmittelbar betroffen oder wer Aktivbürger sei. Demgegenüber will der Stadtrat nur Beschlüsse der Gemeindeversammlung und des Grossen Gemeinderates als Anfechtungsobjekte der Beschwerde gemäss § 49 VRG zulassen, während Art. 85 lit. a OG nur den Gegenstand bezeichne und daher nicht nur Verfügungen und Erlasse als Anfechtungsobjekt anerkenne, sondern auch Handlungen von Behörden und sogar von Privaten. Artikel 85 lit. a OG finde weder unmittelbar noch analog Anwendung in kantonalen Verfahren.

Im Abschnitt «besondere Beschwerden» sieht das Verwaltungsrechtspflegegesetz in § 49 die Beschwerde gegen Gemeindebeschlüsse, nämlich gegen

Gemeindeversammlungsbeschlüsse oder Beschlüsse des Grossen Gemeinderates, vor, in § 50 VRG die Beschwerde gegen Urnenabstimmungen. In § 49 und § 50 verweist das Gesetz sinngemäss auf die Verwaltungsbeschwerde, wobei jedoch ausser den in ihrer Rechtstellung unmittelbar Betroffenen jeder Aktivbürger zur Beschwerde befugt ist, die Beschwerde aber nur wegen Rechtsverletzung geführt werden kann (§ 49 Abs. 2 Ziff. 2 und 3, § 50 Abs. 2 Ziff. 2 und 3). Es können nicht nur abstimmungsrechtliche, sondern bei gemeindlichen Entscheiden auch materiell-rechtliche Rügen erhoben werden (GVP 1981/82, 3).

Die Beschwerde gegen Gemeindebeschlüsse gemäss Art. 49 f. VRG ist insofern nicht strikte an das Anfechtungsobjekt des Gemeindeversammlungsbeschlusses, Beschlusses des Grossen Gemeinderates oder der gemeindlichen Urnenabstimmung gebunden, als jeder Aktivbürger auch befugt ist, die Nichtgenehmigung des gemeindlichen Entscheides durch den Regierungsrat anzufechten (GVP 1983/94, 177; ZBI 1996, S. 21). Im Urteil vom 21. Februar 1991 i.S. B. und L. hatte sich das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Finanzkompetenz von Stadtrat und Grosse Gemeinderat mit der Frage zu befassen, ob mit der Gemeindebeschwerde gerügt werden könne, ein Geschäft sei zu Unrecht nicht dem Grossen Gemeinderat vorgelegt worden. Die Frage konnte aber offenbleiben, da die Anfechtung erst Jahre nach Abschluss des beanstandeten Geschäftes erfolgte. Das Gebot der Rechtssicherheit und der Grundsatz von Treu und Glauben schlossen eine Infragestellung zum vornherein aus. Die Praxis des Bundesgerichtes zur Stimmrechtsbeschwerde entwickelte sich nicht ohne Schwankungen. In der Lehre werden ebenfalls unterschiedliche Standpunkte vertreten (vgl. Christoph Hiller, Die Stimmrechtsbeschwerde, S. 146 ff.). Hiller tritt mit Auer für eine erweiterte Zulassung der Stimmrechtsbeschwerde ein, so insbesondere wenn die Exekutive ohne entsprechende Kompetenzen Beschlüsse fasst, welche nach der verfassungsmässigen Ordnung in den Aufgabenbereich der Legislative gefallen wären und dem Referendum unterstanden hätten (Hiller, a.a.O., S. 157). Aber auch dieser Autor stellt klar fest, dass das Stimmrecht nicht tangiert und eine Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 85 lit. a OG ausser Frage steht, wenn die Exekutive ein vom Volk angenommenes Gesetz im Einzelfall falsch vollzieht, also beispielsweise eine Baubewilligung im Widerspruch zum Baugesetz erteilt (Hiller, a.a.O., S. 130). Zu Unrecht beruft sich der Regierungsrat auf diesen Autor und auf BGE 112 Ia 211 E. Ib. Diese Hinweise betreffen Beispiele innerhalb der Rechtsetzung, insbesondere den ausgearbeiteten Verfassungsentwurf nach Annahme einer Initiative in der Form der allgemeinen Anregung. Die Beschwerdegegner bringen daher zu Recht vor, die Stimmrechtsbeschwerde betreffe den Bereich der Gesetzgebung, in welchem das Stimmrecht ausgeübt wird, nicht aber den Bereich der Rechtsanwendung durch die Exekutive. Die Rüge, der Hoheitsakt komme im Ergebnis einer Aufhebung oder Änderung des Gesetzes gleich und hätte deshalb ohne vorgängige (referendumpflichtige) Gesetzesrevision nicht er-

folgen dürfen, ist unzulässig (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. A. 1994, mit Hinweis auf BGE 105 Ia 361 f.).

Der Stadtrat hat das Begehren der Beschwerdegegnerin 1 zu Recht als Baugesuch behandelt und als gemeindliche Baubewilligungsbehörde entschieden. Durch Einsprache und Beschwerde hätten individuell Legitimierte das Vorhaben beanstanden können. Der Gesetzgeber hat die Verwaltungsbeschwerde nicht als Popularbeschwerde ausgestaltet. Insofern ist die Aufsicht über die Staatstätigkeit nicht dem Aktivbürger übertragen. Lehre und Rechtsprechung verbieten eine Ausdehnung der Stimmrechtsbeschwerde im Sinne der Popularbeschwerde der Aktivbürger in den Bereich der Verwaltungsbeschwerde, mit welcher die Rechtsanwendungsakte der Exekutive durch die individuell Betroffenen gerügt werden können. Andernfalls würde § 41 VRG verletzt. Es ergibt sich deshalb, dass entgegen dem vorinstanzlichen Entscheid die Beschwerdeführer nicht legitimiert sind, eine Baubewilligung des Stadtrates wegen Rechtsverletzung anzufechten. Eine allenfalls falsche Rechtsanwendung bleibt eine Rechtsanwendung und kann nicht in Umkehrung der Subsumtion als unterlassene bzw. kompetenzwidrige Rechtsänderung gerügt werden. Dadurch würde die gesetzliche Ordnung der Verwaltungsbeschwerde obsolet und durch eine allgemeine Popularbeschwerde der Aktivbürger ersetzt. Der Regierungsrat ist daher zu Unrecht auf die Beschwerde als Stimmrechtsbeschwerde eingetreten. Insoweit ist Ziffer 2 des angefochtenen Entscheides aufzuheben.

4. Zur Erledigung der Aufsichtsbeschwerde, welche gemäss § 52 dem Anzeiger mitzuteilen ist, hat sich das Verwaltungsgericht nicht zu äussern. Eine Anfechtung der «Art der Erledigung» gemäss 52 VRG ist nicht möglich.

...

(Verwaltungsgericht, 20. Juni 1996)

2. Verfahrensrecht

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG)

Art. 11 Abs. 3 VwVG. – Die Vorladung einer Partei zu einer Befragung ist unzulässig, wenn ihrem Vertreter hievon keine Mitteilung gemacht wird und dieser darum an der Befragung nicht teilnehmen kann. Bedeutung der dabei erstellten Beweismittel.

Aus dem Sachverhalt:

Die IV-Stelle lud eine Versicherte zu einer persönlichen Befragung ein, ohne von dieser Einladung ihrem Vertreter Kenntnis zu geben. Dieser mach-