

Beschwerdeführerin ist als betroffene Eigentümerin zur Beschwerdeführung legitimiert. Die Beschwerde ist rechtzeitig erhoben worden und erfüllt die übrigen formellen Voraussetzungen, weshalb sie zu prüfen ist.

Das kantonale Recht gewährleistet die volle Überprüfung der Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde (Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung, RPG, SR 700). Diese Überprüfung obliegt dem Regierungsrat (GVP 1983/84, 117; 1991/92, 44; ES 1995 Bl. 9). Als Genehmigungsinstanz überprüft der Regierungsrat die gemeindlichen Bauvorschriften auf ihre Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit (Art. 26 RPG, § 15 Abs. 2 des Baugesetzes für den Kanton Zug, BauG, BGS 721.11; GVP 1993/94, 34 mit Hinweisen). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten aber darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen (Art. 2 Abs. 3 RPG). Die Genehmigungsbehörde hat somit ihr Ermessen nicht an die Stelle des gemeindlichen Ermessens zu setzen. Es ist Sache der Gemeinde, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen (ES 1995 Bl. 9, S. 22; BGE 106 Ia 70 ff. mit Hinweisen). Soweit schliesslich eine Eigentumsbeschränkung in Frage steht, ist zu prüfen, ob sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (Art. 22^{ter} BV, BGE 119 Ia 363 E. 3a, 411 E. 2b mit Hinweisen). Erforderlich ist eine Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen (BGE 115 Ia 353 E. 3d).

Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache wie auch der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 VRG).

...

(Urteil Verwaltungsgericht vom 4. Dezember 1997)

Art. 3 und 14 f. RPG. – Isolierte Kleinbauzonen ohne sachgerechte planerische Rechtfertigung sind unzulässig.

Aus dem Sachverhalt:

A. Die Korporation Zug ist Eigentümerin der Liegenschaft "alte Sagi" (Parzelle Nr. 133) im Gebiet Choller. Die Ortsplanung 1981 hatte das Areal mit zwei Gebäuden der Zone des öffentlichen Interesses/Freihaltung zugewiesen. Unmittelbar nördlich der Gebäude wurde für das Areal der Sägerei Speck die Sonderzone 1 gebildet. Unter dem Titel Zonen mit speziellen Vorschriften (Sonderzonen) bestimmte die Bauordnung 1981 (aBO) in § 69:

Als Zonen mit speziellen Vorschriften werden Gebiete mit Betrieben ausgeschieden, welche sich aufgrund der besonderen Verhältnisse nicht einer ordentlichen Zone zuteilen lassen. Der Fortbestand und eine angemessene Erweiterung bleiben gewährleistet.

Erweiterungsbauten haben sich besonders gut in das Landschafts- und Ortsbild einzufügen.

Die Bewilligung von grösseren Erweiterungsbauten setzt einen Bebauungsplan voraus. Im übrigen gilt sinngemäss § 46 (zonenfremde Bauten).

In der Urnenabstimmung vom 4. Dezember 1994 beschloss die Einwohnergemeinde Zug eine neue Bauordnung mit Zonenplan und Lärmempfindlichkeitsstufenplan. Die Zone mit speziellen Vorschriften Choller wurde im Norden verkleinert, im Süden aber um die beiden Gebäude erweitert. Das angrenzende Land wurde in die Landschaftsschutzzone verwiesen. Westlich, jenseits der alten Lorze beginnt die kantonale Naturschutzzone. Die neue Bauordnung regelt in § 67 die "Zone mit speziellen Vorschriften Choller" wie folgt:

Die Zone mit speziellen Vorschriften Choller ist für den bestehenden Wohnbau sowie für den holzverarbeitenden Betrieb bestimmt. Eine andere Nutzung ist nicht zulässig.

Am 4. Juli 1995 genehmigte der Regierungsrat die revidierte Stadtplanung von Zug. Der Erweiterung der Zone mit speziellen Vorschriften Richtung Süden verweigerte er jedoch die Genehmigung. Ausserdem wurde folgender Wortlaut von § 67 nBO verfügt:

Die Zone mit speziellen Vorschriften Choller ist für den bestehenden Wohnbau sowie für den holzverarbeitenden Betrieb bestimmt. Eine andere Nutzung ist nicht zulässig.

Erweiterungsbauten haben sich besonders gut in das Landschafts- und Ortsbild einzufügen.

Die Bewilligung von grösseren Erweiterungsbauten setzt einen Bebauungsplan voraus.

B. Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 10. August 1995 lässt die Korporation Zug beantragen:

... Die "Zone mit speziellen Vorschriften Choller" sei im Zonenplan festzulegen, wie dies vom Souverän der Stadtgemeinde Zug beschlossen wurde.

Zur Begründung wird ausgeführt, die Liegenschaft alte Sagi sei schon heute überbaut. Sie werde teilweise für Wohnzwecke benutzt. In einem weiteren Teil befänden sich die Betriebsräumlichkeiten des ehemaligen Sägereibetriebes. Weiter diene die Baute beispielsweise dem Kanu-Club als Lager und Aufenthaltsraum. Es sei die Absicht der Korporation, vier Wohnungen zu realisieren. Frühere Bauermittlungsgesuche seien von der Baudirektion unter anderem in der Weise beantwortet worden, dass über Grösse und Art der Nutzung sinnvollerweise erst dann befunden werden könne, wenn die zonenmässige Behandlung der Liegenschaft Sagi bei der Stadtplanung

bekannt sei. Die Beschwerdeführerin sei der Auffassung, dass bei einer Zuweisung in die Sonderzone vier Wohnungen realisiert werden könnten. Falls die Liegenschaft jedoch zum Landwirtschaftsgebiet gehören würde, wäre fraglich, ob eine reine Wohnnutzung bewilligt werden könnte.

...

Aus den Erwägungen:

...

2. Gestützt auf Art. 22^{quater} der Bundesverfassung verpflichtet das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) die Kantone und Gemeinden zur Planung. Diese Planungspflicht ist im Sinne der Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG zu erfüllen. Darnach sind insbesondere Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Diese Begrenzung bzw. die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist ein Grundanliegen der Raumplanung. Die zulässige Nutzung des Bodens ist durch Nutzungspläne (Zonenpläne) zu ordnen (Art. 14 RPG). Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und a. weitgehend überbaut ist oder b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Landwirtschaftszonen umfassen Land, das a. sich für die landwirtschaftliche Nutzung oder den Gartenbau eignet oder b. im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll. Die Rechtsprechung hat deshalb isolierte Klein- und Kleinstbauzonen in konstanter Praxis für bundesrechtswidrig erachtet, da sie auf die Sanktionierung der verpönten Streubauweise hinauslaufen. In GVP 1983/84, 43 ff. hat das Verwaltungsgericht die Nichtgenehmigung von zwei solchen Kleinbauzonen in der Gemeinde Oberägeri geschützt. In GVP 1991/92, 49 ff. wurde wiederum eine Nichtgenehmigung durch den Regierungsrat geschützt, welche die Zuteilung eines Einzelgrundstückes zur jenseits der Autobahn liegenden Industriezone betraf. Isolierte Kleinbauzonen ohne sachgerechte planerische Rechtfertigung wurden als unzulässig erachtet. Schliesslich hat das Verwaltungsgericht auch die Nichtgenehmigung der isolierten Bauzone mit speziellen Vorschriften Hinterburg in der Gemeinde Neuheim durch den Regierungsrat geschützt (VGE vom 30. März 1995 i.S. EG Neuheim u.a.).

Gemäss Art. 23 der Verordnung über die Raumplanung (RPV, SR 700.1) können zur Erhaltung bestehender Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen besondere Zonen nach Art. 18 RPG (wie Weiler oder Erhaltungszonen) bezeichnet werden, wenn der kantonale Richtplan dies in der Karte oder im Text vorsieht. Als Kleinsiedlung gilt eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens 5 - 10 bewohnten Gebäuden in offener oder geschlossener Bauweise. Weiter wird vorausgesetzt, dass die Kleinsiedlung eine gewisse Stützpunktfunktion erfüllt und von der Hauptsiedlung räumlich klar getrennt ist. Sind diese Minimalanforderungen nicht

erfüllt, so ist die Ausscheidung einer Erhaltungszone nicht zulässig (BGE 119 Ia 302 mit Hinweisen). Schliesslich hat das Bundesgericht im Zusammenhang mit der Umzonung einer einzelnen Parzelle festgestellt, eine Parzelle sei als "weitgehend überbaut" zu betrachten, wenn sie einem Siedlungszusammenhang zuzurechnen sei. Ob sie selber Bauten aufweise, sei nicht entscheidend (BGE 113 Ia 452).

Die Planung hat nach dem Raumplanungsgesetz in den Etappen der Richtplanung und der Nutzungsplanung zu erfolgen. Der Nutzungsplan hat eine für jedermann verbindliche Nutzungsordnung zu schaffen, während das Baubewilligungsverfahren die einzelfallweise Planverwirklichung bezweckt (Pra 1989, S. 554). Die verschiedenen Verfahren mit unterschiedlicher Zwecksetzung, unterschiedlichen Zuständigkeiten und rechtlichen Voraussetzungen sind zu beachten. Auch unter diesem Aspekt darf eine Kleinbauzone nicht dazu dienen, den Anwendungsbereich von Art. 24 RPG zu unterlaufen, indem beispielsweise eine über Art. 24 Abs. 2 RPG hinausgehende bauliche Erweiterung durch die Schaffung einer planerisch nicht gerechtfertigten Kleinbauzone gerechtfertigt werden soll.

3. Im Unterschied zu den vorgenannten Entscheiden geht es hier nicht um die Bildung einer isolierten Kleinbauzone in dem Sinne, dass die Einzonung einzig für die Bauten der Korporation verlangt würde. Strittig ist vielmehr der Einbezug des strittigen Grundstücks in die bestehende Zone mit speziellen Vorschriften. Diese ist ihrerseits vom Baugebiet nordöstlich der Bahnlinie getrennt und erscheint als isolierte Kleinzone.

Die Vorinstanzen weisen darauf hin, dass in der früheren Planung für den Sägereibetrieb die Lösung der Sonderzone getroffen wurde. Bei rein formaler Betrachtungsweise bestand nach der Planung 1981 durch die dazwischenliegende Zone des öffentlichen Interesses ein Zusammenhang mit dem nordöstlich angrenzenden Siedlungsgebiet. In der bis zur Gesetzesänderung vom 28. Januar 1988 (GS 23,91) gültigen Fassung von § 19 BauG galt die Zone des öffentlichen Interesses, auch wenn sie der Freihaltung diene, als Bauzone. Seit der Gesetzesänderung galt die der Freihaltung dienende Zone OeI nicht mehr als Baugebiet. Die Zone mit speziellen Vorschriften ist zumindest seither zur isolierten Kleinzone geworden. Deren rechtliche Überprüfung ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens. Es kann deshalb offenbleiben, wieweit sachlich-planerische Gründe und wieweit der Schutz des Vertrauens in die Planbeständigkeit die Weiterführung der Zone in der neuen Planung rechtfertigen.

Die Zone mit speziellen Vorschriften umfasst im nicht strittigen Teil den Sägereibetrieb und die zugehörige Betriebswohnung. Die von der Beschwerdeführerin beabsichtigte Erstellung von Wohnungen ist vom Sägereibetrieb unabhängig. Das Begehren der Beschwerdeführerin ist auf die Ermöglichung einer betriebsunabhängigen Wohnnutzung gerichtet. Diese Wohnnutzung ist planungsrechtlich neu. Das Interesse ist insbesondere darauf gerichtet, durch

die Zonierung eine über Art. 24 Abs. 2 RPG hinausgehende Wohnnutzung zu ermöglichen. Dabei soll die neue Kleinstzone für Wohnen durch die bestehende isolierte Kleinzone für Gewerbe gerechtfertigt werden. Dies ist aber planungsrechtlich nicht zulässig. Die dargestellte Rechtsprechung über die Bildung isolierter Klein- und Kleinstbauzonen ist auch unter den hier gegebenen Verhältnissen anwendbar. Weder ist die neue nicht betriebsgebundene Wohnnutzung zulässig, noch erfüllen die kombinierte Wohnnutzung und der Sägebetrieb die Voraussetzungen einer Kleinsiedlung. Beizufügen ist, dass sich nach der bundesgerichtlichen Praxis aus der Rechtsgleichheit grundsätzlich kein Anspruch auf eine bundesrechtswidrige Planung ableiten lässt (BGE 113 Ia 445). Aus der Existenz der Zone mit speziellen Vorschriften lässt sich deshalb auch nicht unter Berufung auf die Gleichbehandlung eine Einzonung rechtfertigen, welche planungsrechtlich nicht genehmigt werden kann.

4. Die Beschwerdeführerin kann die bestehenden Gebäude im Rahmen von Art. 24 Abs. 2 RPG erneuern, teilweise ändern oder erweitern. Die strittige Zonenzuweisung im Interesse einer darüber hinausgehenden Nutzung ist vom Regierungsrat zu Recht schon aus planungsrechtlichen Gründen nicht genehmigt worden. Unter diesen Umständen kann offenbleiben, ob die Einzonung auch aus naturschützerischen Gründen wegen der Nähe der Naturschutzgebiete oder aus Lärmschutzgründen wegen der Nähe des Schiessstandes Choller in Frage gestellt wäre.

...

(Urteil Verwaltungsgericht vom 5. Juni 1997)

§ 7 und § 63 BauG, § 27 VV BauG. – Unterbleibt die Publikation eines Bauvorhabens, so beginnt die Einsprachefrist zu laufen, sobald der beschwerdeberechtigte Nachbar in Kenntnis aller für die erfolgreiche Wahrung seiner Rechte wesentlichen Elemente ist.

Unterlässt er eine solche Einsprache, so bleibt er gleichwohl in einem von Amtes wegen eingeleiteten nachträglichen Baubewilligungsverfahren einspracheberechtigt. Er riskiert aber, dass der gesetzmässige Zustand nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und des Schutzes des guten Glaubens nicht voll wiederhergestellt wird.

Aus den Erwägungen:

3. ...

a) Der Regierungsrat erachtet allerdings die Einsprache der Beschwerdeführer als verspätet. Zutreffend verweist er auf die Praxis gemäss GVP 1983/84, 47, wonach die Einsprachefrist bei Unterlassen der Publikation eines Bauvorhabens beginnt, sobald der beschwerdeberechtigte Nachbar in Kenntnis aller