

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_98/2015

Urteil vom 21. Dezember 2015

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Chaix,
Gerichtsschreiber Mistic.

Verfahrensbeteiligte

A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Gemeinderat Walchwil,
Dorfstrasse 23, Postfach, 6318 Walchwil,
Regierungsrat des Kantons Zug, Regierungsgebäude am Postplatz,
Seestrasse 2, Postfach 156, 6301 Zug.

Gegenstand
Zonenplanänderung,

Beschwerde gegen das Urteil vom 23. Dezember 2014 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer.

Sachverhalt:

A.

Die Gemeinde Walchwil plant den Aus- und Neubau einer Gemeindestrasse (Nordzufahrt). Mit dieser Strasse sollen die neuen Baugebiete ("Utigen/Rägeten", "Lauhof" und "Suren-Büel") gegen Zug hin an das übergeordnete Strassennetz im Norden und zum Dorfkern von Walchwil im Süden angeschlossen werden. Die Nordzufahrt soll auch das Zentrum des Dorfes vom Durchgangsverkehr entlasten.

Das Baugesuch für die Nordzufahrt wurde am 8. Juni 2012 im Amtsblatt publiziert und vom 8.-27. Juni 2012 öffentlich aufgelegt. Am 28. März 2013 erteilte der Gemeinderat Walchwil die Baubewilligung, nachdem er die verbliebene Einsprache mit Beschluss vom 16. März 2013 abgewiesen hatte. Bestandteil der Baubewilligung bildete ein kantonaler Gesamtentscheid vom 20. März 2013, der mehrere durch kantonale Behörden erteilte Bewilligungen zur Nordzufahrt enthielt, so eine Zustimmung zum Bauvorhaben ausserhalb der Bauzonen, eine Ausnahmbewilligung Rodung und Waldfeststellung, eine fischereirechtliche Bewilligung, eine Ausnahmbewilligung für die Unterschreitung des Gewässerabstands sowie eine Bewilligung zur Abwassereinleitung. Der Gesamtentscheid enthielt ferner die Zustimmung der SBB für Nebenanlagen.

Gegen die Baubewilligung und den kantonalen Gesamtentscheid gingen beim Verwaltungsgericht vier Beschwerden ein, darunter eine von A. _____. Auf dessen Beschwerde trat das Gericht nicht ein. Das am 18. Juli 2013 ergangene Urteil erwuchs unangefochten in Rechtskraft.

B.

In planungsrechtlicher Hinsicht stützt sich die Nordzufahrt einerseits auf einen Baulinien- und Strassenplan aus dem Jahr 2002 (genehmigt durch den Regierungsrat am 6. April 2004), andererseits auf den kommunalen Zonenplan aus dem Jahr 2006 (genehmigt durch den Regierungsrat am 20. Februar 2007). Am 12. Dezember 2012 beschloss die Gemeindeversammlung Walchwil einen neuen Zonenplan mit weiteren Änderungen aufgrund des Projektes Nordzufahrt. Insbesondere wurde eine durch den Verlauf der geplanten Strasse entstehende, ungefähr 30 m vom Grundstück von

A. _____ entfernte und über vier Parzellen verlaufende Restwaldfläche (nachfolgend: Waldfläche E) der Bauzone zugeordnet. Auch gegen diesen Beschluss setzte sich A. _____ am 24. April 2013 mit einer Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat zur Wehr. Am 31. Januar 2014 eröffnete der Regierungsrat A. _____ zwei am 28. Januar 2014 ergangene Entscheide. Im ersten Entscheid genehmigte er den von der Gemeindeversammlung am 12. Dezember 2012 beschlossenen Zonenplan, nahm darin aber seinerseits gewisse Änderungen vor. Der zweite Entscheid betraf die von A. _____ erhobene Beschwerde. Diese wurde vom Regierungsrat teilweise gutgeheissen, indem er unter Hinweis auf den Genehmigungsentscheid die Bauzonenerweiterung bei der Waldfläche E im Gebiet Suren nicht genehmigte; im Übrigen wurde die Beschwerde abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte. Nachdem der Regierungsrat A. _____ beide Entscheide am 31. Januar 2014 zugestellt hatte, wurde der (modifizierte) Genehmigungsentscheid am 7. Februar 2014 im Amtsblatt veröffentlicht. Dagegen richtete A. _____ am 5. März 2014 eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht. Dessen Verwaltungsrechtliche Kammer hat die Beschwerde mit Urteil vom 23. Dezember 2014 abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden konnte.

C.

Mit Eingabe vom 14. Februar 2015 führt A. _____ Beschwerde an das Bundesgericht mit dem Hauptbegehren, das Urteil vom 23. Dezember 2014 sei aufzuheben. Die von der Gemeinde Walchwil vorgenommene Zonenplanänderung sei aufzuheben. Eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. In prozessualer Hinsicht stellt er ein Gesuch, der Beschwerde sei aufschiebende Wirkung beizulegen.

Mit Präsidialverfügung vom 24. Juli 2015 wurde das Gesuch um Gewährung der aufschiebenden Wirkung abgewiesen.

Der Gemeinderat Walchwil hat eine Vernehmlassung eingereicht und beantragt die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten ist. Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hat eine Stellungnahme eingereicht, ohne einen formellen Antrag zu stellen. A. _____ hat sich zu diesen Eingaben geäußert. Mit Eingabe vom 26. August 2015 beantragt er zudem die Wiedererwägung der Verfügung des Bundesgerichts vom 24. Juli 2015 betreffend aufschiebende Wirkung.

Erwägungen:

1.

1.1. Das vorliegende Verfahren betrifft ausschliesslich geringfügige Änderungen des Zonenplans aus dem Jahr 2006, die nötig wurden, da sich das endgültige Projekt Nordzufahrt an einzelnen Stellen marginal vom Vorprojekt unterschied, wodurch sich auch auf der gesamten Strecke kleinere Abweichungen zu den rechtskräftigen Zonengrenzen des Zonenplans 2006 ergeben haben. Die fragliche Zonenplanänderung ist somit nicht die nutzungsplanerische Voraussetzung für die Realisierung der Nordzufahrt, sondern lediglich deren Folge (vgl. bereits E. 4 der Präsidialverfügung vom 24. Juli 2015).

Nicht Streitgegenstand bilden deshalb die bereits vor dem angefochtenen Urteil in Rechtskraft erwachsenen Beschlüsse (namentlich die Baubewilligung, der kantonale Gesamtentscheid oder der Baulinien- und Strassenplan). Dies verkennt der Beschwerdeführer, wenn er vor Bundesgericht erneut vorbringt, die Koordinationspflicht nach Art. 25a RPG sei nicht beachtet (S. 8-9 Beschwerdeschrift), der Nachweis der absoluten Standortgebundenheit sei nicht erbracht (S. 9-10 Beschwerdeschrift) oder das Waldgesetz sei falsch angewendet worden (S. 10-11 Beschwerdeschrift). Diese Einwände sind nicht zu hören.

1.2. Angefochten ist ein kantonales letztinstanzlicher Entscheid über eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit (Art. 82 lit. a; Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2 sowie Art. 90 BGG). Ein Ausschlussgrund ist nicht gegeben (Art. 83 BGG). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Die Vorinstanz hat das Beschwerderecht des Beschwerdeführers teilweise verneint und ist insofern auf das kantonale Rechtsmittel nicht eingetreten. Er ist daher im bundesgerichtlichen Verfahren zur Rüge der formellen Rechtsverweigerung ungeachtet seiner Legitimation in der Sache berechtigt (vgl. BGE 129 II 297 E. 2.3 S. 301; Urteile 1C_539/2013 vom 18. März 2014 E. 1 und 1C_82/2007 vom 19. November 2007 E. 1.2; je mit Hinweisen; BERNHARD WALDMANN, in: Basler Kommentar BGG, 2. Aufl. 2011, Rz. 4a zu Art. 89 BGG). Die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.3. Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann namentlich die Verletzung von Bundesrecht (einschliesslich Verfassungsrecht) gerügt werden (Art. 95 Abs. 1 lit. a BGG). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zu Grunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Die Sachverhaltsfeststellung kann nur gerügt werden, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht und wenn die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 BGG).

Im dritten Abschnitt der Beschwerdeschrift (unter Bst. A) erhebt der Beschwerdeführer mehrfach die Rüge der offensichtlich falschen und willkürlichen Sachverhaltsfeststellung. Aus dem Zusammenhang geht jedoch hervor, dass er keine eigentlichen Sachverhaltsrügen im Sinne von Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 BGG meint. Vielmehr beanstandet er die seiner Auffassung nach falsche Beurteilung seiner rechtlichen Standpunkte durch die Vorinstanz, insbesondere in Bezug auf die Beschwerdelegitimation (S. 5-7 Beschwerdeschrift; vgl. nachfolgend E. 2) und die Anwendung des Waldgesetzes (S. 11 Beschwerdeschrift; dazu bereits E. 1.1). Auf die Sachverhaltsrügen ist daher nicht einzutreten.

1.4. Im bundesgerichtlichen Verfahren dürfen neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Dabei hat der Beschwerdeführer, der sich auf diese Ausnahmeregel beziehen will, klar aufzuzeigen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Urteil 2C_937/2012 vom 31. Mai 2013 E. 2.3). Dies ist hier nicht der Fall. Soweit der Beschwerdeführer vorträgt, eine vertragliche Vereinbarung der Gemeinde mit bestimmten Grundeigentümern könne "bekanntlich [...] nicht eingehalten werden", stellt er Behauptungen auf, die er bereits vor der Vorinstanz hätte vorbringen können. Darauf ist nicht einzutreten.

1.5. Nach Art. 42 Abs. 2 BGG ist in der Begründung in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt. Der Beschwerdeführer muss sich wenigstens kurz mit den Erwägungen des angefochtenen Entscheids auseinandersetzen (vgl. FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in: Commentaire de la LTF, 2. Aufl. 2014, Rz. 21 ff. zu Art. 42 BGG). Besondere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich der willkürlichen Anwendung von kantonalem Recht) geltend gemacht wird. Dies prüft das Bundesgericht grundsätzlich nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).

Soweit der Beschwerdeführer beiläufig eine Verletzung der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV; S. 7 Beschwerdeschrift) vorbringt oder an anderer Stelle der Beschwerdeschrift lediglich behauptet, es stelle sich die Frage der formellen Rechtsverweigerung (S. 8 Beschwerdeschrift), sind die soeben dargelegten Begründungsanforderungen offensichtlich nicht erfüllt. Im Zusammenhang mit der Rüge der willkürlichen Anwendung des kantonalen und kommunalen Rechts hätte der Beschwerdeführer klar und detailliert ausführen müssen, inwiefern die Vorinstanz das Willkürverbot (Art. 9 BV) verletzt haben soll. Dies hat er jedoch nicht getan. Auf diese Rügen ist mangels Substanziierung nicht einzutreten.

Gleiches gilt in Bezug auf den vom Beschwerdeführer erhobenen Vorwurf, die Gemeinde habe falsche Tatsachen im Rahmen der Bauprojektausschreibung und der Zonenplanänderung vorgetäuscht, um Einsprachen gegen das Bauprojekt Nordzufahrt (insbesondere im Bereich Suren) abzuwenden. Abgesehen von unwesentlichen Korrekturen ("rechtswidrige Projektelemente" [S. 11 Beschwerdeschrift] statt "falsche Tatsachen [S. 7 Beschwerdeschrift Vorinstanz]; "Sachverhalt" [S. 12 Beschwerdeschrift] statt "Tatsachen" [S. 7 Beschwerdeschrift Vorinstanz]) und einer unbedeutenden Hinzufügung ("die Zusicherung von Vorteilen", S. 12 Beschwerdeschrift) stimmen die Ausführungen des Beschwerdeführers wortwörtlich mit denjenigen überein, die er bereits vor dem Verwaltungsgericht vorgetragen hat. Inwiefern die Vorinstanz Treu und Glauben (Art. 9 BV) verletzt haben soll, wird jedoch nicht ausgeführt (auch nicht sinngemäss) und ist, angesichts der ausführlichen und überzeugenden Begründung der Vorinstanz (E. 5 des angefochtenen Entscheids), auch nicht ersichtlich. Damit sind die Anforderungen von Art. 42 Abs. 2 BGG und Art. 106 Abs. 2 BGG nicht erfüllt.

2.

2.1. Der Beschwerdeführer bringt vor, die Vorinstanz habe seine Legitimation in Bezug auf die Zonenplanänderung zu Unrecht eingeschränkt. Da die Nordzufahrt als Erschliessungs-, Durchgangs- und Entlastungsstrasse konzipiert sei, müsse mit erheblichen Verkehrsimmissionen gerechnet werden. Deshalb sei er nicht nur im Gebiet Suren, sondern auch in "allen verkehrsgenerierenden Bereichen" und "im überräumlichen verkehrstechnischen Sinn" zur Beschwerde berechtigt.

2.2. Nach den Ausführungen der Vorinstanz handelt es sich bei der Zonenplanänderung im Gebiet Suren um vier Änderungen, die in einer Distanz von knapp 100 m zum Grundstück des Beschwerdeführers geplant seien. Diesbezüglich sei seine Legitimation nie bestritten gewesen. Mit Blick auf die übrigen Änderungen betreffend Nordzufahrt sei jedoch festzuhalten, dass er sein Beschwerderecht verwirkt habe. Er könne sich im vorliegenden Verfahren, das ausschliesslich einen Teilaspekt des Nutzungsplanungsverfahrens zum Gegenstand habe, nicht gegen andere, längstens rechtskräftige Beschlüsse im Zusammenhang mit der Nordzufahrt wehren.

2.3. Die vorinstanzlichen Ausführungen sind nicht zu beanstanden. Denn es geht, wie eingangs ausgeführt, nicht darum, den Zonenplan erstmals auf das Strassenprojekt auszurichten. Dafür wurden die planungsrechtlichen Grundlagen bereits im Jahr 2002 gelegt, als ein Baulinien- und Strassenplan erlassen wurde, der sich auf das Vorprojekt der Nordzufahrt abstützte. Diesen Baulinien- und Strassenplan, den der Beschwerdeführer anlässlich der öffentlichen Auflage nicht angefochten hat, genehmigte der Regierungsrat am 6. April 2004. Er ist in Rechtskraft erwachsen. Gestützt darauf wurde ein vom Regierungsrat genehmigter und inzwischen rechtskräftiger Zonenplan erlassen (Zonenplan 2006). Wenn der Beschwerdeführer vorbringt, die Zonenplanänderung werde Verkehrsimmissionen mit sich ziehen, hätte er dies beim Erlass des Zonenplans 2006 vorbringen müssen.

Des Weiteren hätte der Beschwerdeführer gegen das Projekt im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens vorgehen und seine im Umweltrecht gründenden Argumente betreffend Verkehrsimmissionen vorbringen können. Den Akten ist jedoch zu entnehmen, dass er während der öffentlichen Auflage des Baugesuchs betreffend Nordzufahrt kein Rechtsmittel ergriffen und sich somit im Baubewilligungsverfahren nicht als Partei konstituiert hat. Die Baubewilligung ist rechtskräftig. Damit hat er in diesem Bereich sein Beschwerderecht verwirkt. Aus den in diesem Zusammenhang zitierten Urteilen vermag der Beschwerdeführer nichts zu seinen Gunsten abzuleiten. Die Legitimation des Beschwerdeführers wäre nur gegeben, wenn die von ihm ins Feld geführte Zunahme bei den Immissionen eine Folge der von der Gemeindeversammlung und vom Regierungsrat beschlossenen Planänderungen wäre. Dies ist aber, soweit ersichtlich, nicht der Fall. Es stand bereits im Jahr 2002 (Erlass des Baulinien- und Strassenplans) bzw. 2006 (Erlass des Zonenplans aufgrund der geplanten Nordumfahrung) fest, dass die Grundstücke in der Umgebung der geplanten Strasse durch mehr Immissionen belastet werden würden. Die im Dezember 2012 beschlossenen kleineren Anpassungen des Zonenplans durch die Gemeindeversammlung (bzw. die wiederum vorgenommenen Korrekturen des Regierungsrates) dürften jedoch, wie die Vorinstanz festhält, zu keiner Zunahme der Immissionen führen. Vielmehr ist, wie die Vorinstanz ausführt, von einer Verringerung auszugehen, weil der Regierungsrat die Umzonung der Waldfläche "E" (ein Waldareal bergseits der Strasse) in die Bauzone unterbunden habe. Dies wird vom Beschwerdeführer auch nicht bestritten.

2.4. In Bezug auf die übrigen vom Beschwerdeführer vorgebrachten Argumente betreffend Beschwerderecht (Beschwerdeschrift S. 6 [ab dem zweitletzten Absatz] bis und mit S. 7) unterscheidet sich die beim Bundesgericht eingereichte Beschwerdebegündung nur in wenigen untergeordneten Punkten von derjenigen, welche der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht eingereicht hatte: An einer Stelle wurde ein Satz hinzugefügt (S. 7: "Desweiteren soll das bisher unbebaute Wiesland ja umfassend Erschlossen und bebaut werden") und es wurden zwei Zusätze aufgenommen (S. 7: "[...] insbesondere da der einzige Zweck der vorliegenden Zonenplananpassung die rechtliche Grundlage bilden soll für die Erstellung der Strasse" und "[...] und auch von weiter Distanz hörbar sein"). Eine Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen fehlt. Damit sind die Begründungsanforderungen nach Art. 42 Abs. 2 BGG nicht erfüllt. Darauf ist nicht einzutreten.

2.5. Im Ergebnis hat die Vorinstanz nachvollziehbar begründet, weshalb der Beschwerdeführer (abgesehen vom Gebiet Suren) gegen die Zonenplanänderung in den anderen Gebieten nicht zur Beschwerde berechtigt gewesen ist.

3.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs (Art. 29 Abs. 2 BV). Die Vorinstanz habe in einem anderen, ebenfalls die Nordzufahrt betreffenden Verfahren einen Augenschein durchgeführt, ohne ihn, den Beschwerdeführer, zur Teilnahme einzuladen. Ausserdem hätte das Verwaltungsgericht in seinem Verfahren ebenfalls einen Augenschein durchführen müssen. Diese Einwände sind nicht zu hören, zumal der Beschwerdeführer nicht ausführt, auf welches andere vorinstanzliche Verfahren er sich überhaupt bezieht. Sollte er sich auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 23. Dezember 2014 (V 2014 29) berufen, kann festgehalten werden, dass er in diesem Verfahren keine Parteistellung hatte, die ihn berechtigt hätte, am Augenschein

teilzunehmen. Soweit ersichtlich hat der Beschwerdeführer im ihn betreffenden vorinstanzlichen Verfahren auch keinen Antrag auf Durchführung eines Augenscheins gestellt. Ob die Vorinstanz von Amtes wegen einen Augenschein durchführen möchte, liegt in ihrem eigenen Ermessen. Dass sie darauf verzichtet hat, stellt für sich allein noch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs dar.

Sodann erblickt der Beschwerdeführer eine Gehörsverletzung darin, dass er als betroffener Grundeigentümer nicht über den kantonalen Gesamtentscheid vom 20. März 2013 und den Rodungsentscheid informiert worden sei und die Gemeinde ihm das Einsichtsrecht in den Gesamtentscheid verweigert habe. Diese Einwände wurden von der Vorinstanz bereits im Rahmen eines vorgängigen, inzwischen rechtskräftigen Verfahrens behandelt (Urteil V 2013/65 vom 18. Juli 2013 E. 2c und 2d). Darauf ist nicht einzutreten.

4.

Aus dem Prinzip von Treu und Glauben (Art. 9 BV) folgt unter anderem der Grundsatz, dass den Parteien aus einer mangelhaften Eröffnung, insbesondere wegen unrichtiger oder unvollständiger Rechtsmittelbelehrung, kein Nachteil erwachsen darf (BGE 138 I 49 E. 8.3.2 S. 53 f.; 117 Ia 297 E. 2 S. 298 f.). Der Beschwerdeführer beanstandet, die Gemeinde habe ihm im Zusammenhang mit dem Gesamtentscheid vom 20. März 2013 eine falsche Rechtsmittelbelehrung abgegeben. Diese Rüge scheidet jedoch bereits am Umstand, dass ihm daraus kein Nachteil erwachsen ist. Er hat die Unrichtigkeit der Rechtsmittelbelehrung erkannt und in der Folge den Gesamtentscheid am 27. April 2013 auch fristgerecht angefochten. Die Rüge ist somit unbegründet.

5.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Das Gesuch um Wiedererwägung der Präsidialverfügung vom 24. Juli 2015 betreffend aufschiebende Wirkung wird mit Entscheidung in der Sache gegenstandslos. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer für das Gerichtsverfahren kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Den in ihrem amtlichen Wirkungsbereich obsiegenden Behörden steht keine Parteientschädigung zu (Art. 68 Abs. 3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.-- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Gemeinderat Walchwil, dem Regierungsrat des Kantons Zug, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Verwaltungsrechtliche Kammer, dem Bundesamt für Raumentwicklung und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. Dezember 2015

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Der Gerichtsschreiber: Mistic