

Daniel Brunner, Zug

Herrn Gemeinderatspräsident
Dr. Felix Horber
Rothusweg 3b
6300 Zug
Zug, 4. Februar 1998

Interpellation betr.

„Einzonungsbefehl" des Verwaltungsgerichts zum Hasenbühl

1. Trifft es zu, dass der Stadtrat den Verwaltungsgerichtsentscheid betr. Hasenbühl nicht beim Bundesgericht anfechten will (beziehungsweise bis zur nächsten GGR-Sitzung: die Beschwerdefrist ungenutzt verstreichen liess)?

Falls ja: Weshalb setzt sich nach dem Verwaltungsgericht auch der Stadtrat, und dies ohne zwingenden Grund, über den Entscheid der ihm gesetzgeberisch übergeordneten Institutionen, des Grossen Gemeinderats und des Stimmvolks, hinweg, den Hasenbühl der Landwirtschaftszone zuzuweisen? Warum erhob der Stadtrat nicht (wenigstens) vorsorglich staatsrechtliche Beschwerde und präsentierte dem Grossen Gemeinderat die Ausgangslage und einen Beschlussesentwurf, damit der GGR als Volksvertretung in Kenntnis der möglichen finanziellen und erschliessungsmässigen Folgen hätte über die weiteren Schritte entscheiden können? Falls am Schluss aus den Beschwerdefällen Hasenbühl / Gimenen / Bröchli für das Gemeinwesen eine finanzielle Belastung entsteht: Sind die einzelnen Stadtratsmitglieder gegenüber den Steuerzahlerinnen wegen eines (wie vorliegend rein politisch begründeten Verzichts auf einen Weiterzug) für den finanziellen Schaden einer allfälligen Entschädigung wegen materieller Enteignung haftbar oder ginge dies allein zulasten der Gemeindekasse bzw. der Steuerzahlerinnen?

2. Welche juristische Beratung zog der Stadtrat bisher und insbesondere für die Frage eines allfälligen Weiterzugs zu? Welche Beratung zieht er fürderhin für die laufenden Beschwerdeverfahren in Sachen Stadtplanung 1994 zu?
3. Wie erklärt sich der Stadtrat, dass die Erwägungen der beiden von der Stadt bei den RPG-Experten Stüdeli und Riva in Auftrag gegebenen Gutachten im Urteil des Verwaltungsgericht praktisch keinen Niederschlag gefunden haben? Sind diese Gutachten, insbesondere das direkt auch auf den Hasenbühl bezogene Gutachten „Riva II", dem Verwaltungsgericht zuwenig zur Kenntnis gebracht worden?
4. Wie verträgt sich der Auftrag des Verwaltungsgerichts an den Regierungsrat, den Hasenbühl in „eine Bauzone zu verweisen", diese zu bestimmen und öffentlich aufzulegen, mit der Gemeindeautonomie? Ist der Stadtrat nicht auch der Meinung, dies sei ein unzulässiger Eingriff in die Kompetenzen der Gemeinde?
5. Wird der Stadtrat die Vorgaben des Regierungsrats anfechten, falls letzterer dem expliziten Auftrag des Verwaltungsgerichts nachkommt und eine solche Planänderung in die „öffentliche Auflage" bringt? Wie wird der Stadtrat handeln, falls der Regierungsrat die Stadt beauftragt, die nötige Erschliessung und die verlangte Einzonung, im Widerspruch zum Volksentscheid zur Stadtplanung, vorzunehmen?
6. Welche finanziellen Folgen können auf die Stadt zukommen, falls sie den Verwaltungsgerichtsentscheid nicht anfecht / nicht angefochten hat: a) bezüglich korrekter Erschliessung oder b) falls am Schluss zum Beispiel aufgrund eines Volksentscheids der Zuger StimmbürgerInnen doch kein Bauprojekt rechtsgültig zustande käme?

Begründung

Das Verwaltungsgericht hat mit seinen erst vor einer Woche veröffentlichten Entscheiden (datiert 8.1.98) zu vier Stadtplanungs-Beschwerden über die Gebiete Gimenen, Bröchli und Hasenbühl einigen Staub aufgewirbelt. Die Begehren auf Einzonung der Gebiete Gimenen und Bröchli hat das Verwaltungsgericht abgelehnt. Die Eigentümerinnen dürften diese Entscheide mittels staatsrechtlicher Beschwerde ans Bundesgericht weiterziehen. Falls auch das Bundesgericht in Bezug auf den Volksentscheid der Nicht-Einzonung die Beschwerden abweist, sind sodann wieder Beschwerden beim Verwaltungsgericht, die Nicht-Einzonung müsse als sogenannte „materielle Enteignung“ angesehen und den Landeigentümerinnen eine Entschädigung in Höhe eines Baulandpreises zugesprochen werden, möglich. Für den Hasenbühl andererseits hat das Verwaltungsgericht entschieden, der Regierungsrat (!) müsse anstelle der heutigen Landwirtschaftszone eine Bauzone festlegen.

Neben dem materiell unverständlichen Beschluss des Gerichts zum Hasenbühl stehen vor allem diverse Begründungen der vier Urteile in die Nase, und sie lassen auf eine weitgehende Unkenntnis des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (RPG), des Charakters des kantonalen Richtplans und der bundesgerichtlichen Praxis schliessen. So behauptet das Gericht für alle vier Beschwerdefälle, die Stadtplanung 1981 sei konform zum Raumplanungsgesetz (RPG) von 1979 gewesen, obwohl das Gesetz als Kriterien einer RPG-konformen Planung klipp und klar festhält, dass Bau- und Nicht-Baugebiet klar voneinander getrennt sein müssten. Dies war bei der Zuger Stadtplanung 1981/82 nur schon deshalb nicht der Fall, weil es die sogenannten SPV-Zonen („späterer Planung vorbehalten“) gab, die einen Zwitterstatus zwischen Bau- und Nichtbauggebiet darstellten. Weiter ist der regierungsrätlichen Genehmigung der Planung 1981/82 mit keinem Wort zu entnehmen, dass die gemäss RPG ebenso zwingende Überprüfung der Bauzonengrösse im Hinblick auf eine 15-Jahreskapazität stattgefunden hätte. Wäre die Prüfung der Bauzonkapazität durchgeführt worden, so wären die 1981 vorgesehenen Bauzonen als weit überdimensioniert erkannt und auch nicht bewilligt worden (siehe Beilage: Auszug Gutachten Riva I).

Im Verwaltungsgerichtsentscheid erstaunt, dass die beiden von der Stadt in Auftrag gegebenen Gutachten Stüdeli und Riva praktisch keinen Niederschlag fanden. Dies ist vor allem beim zweiten Gutachten von Prof. Riva (übrigens Mitglied einer bürgerlichen Partei...) unverständlich, weil es sich explizit mit dem Hasenbühl-Problem befasste. Im Gegensatz zum Zuger Verwaltungsgericht gilt Prof. Riva als *der* Schweizer Experte in Bezug auf die bundesgerichtliche Praxis zu „Auszonungsfragen“ und die Chancen auf eine Entschädigung wegen materieller Enteignung. Falls die vorangegangene Ortsplanung noch nicht RPG-konform war, spricht das Bundesgericht bei der Zuweisung eines Grundstücks in die Landwirtschaftszone (entgegen dem volkstümlichen Ausdruck „Auszonung“) gemäss konstanter Praxis immer von einer „Nicht-Einzonung“. Aus der Behauptung, die Stadtplanung von 1981/82 sei RPG-konform gewesen, schliesst das Verwaltungsgericht, ganz im Gegensatz zu den beiden stadträtlichen Gutachtern Stüdeli und Riva, bei der Zuweisung dieser Gebiete zur Landwirtschaftszone handle es sich (soweit es nicht um sogenannte SPV-Gebiete gehe) im bundesgerichtlichen Sinn um „Auszonungen“.

Schon jetzt und ungefragt behauptet das Verwaltungsgericht sodann, es sei „das Vertrauen auf die Planbeständigkeit zu gewichten“ (S. 31). Das ist gefährlich und präjudizierend, weil das Verwaltungsgericht nicht nur wie jetzt bei der Festlegung des Zonenplans, sondern zu einem späteren Zeitpunkt auch in den mit grösster Wahrscheinlichkeit stattfindenden Entschädigungsverfahren Gimenen Bröchli - Hasenbühl eine gewichtige Instanz sein wird.

Nur schon wegen der zitierten Begründungen (die für alle vier Beschwerden fast deckungsgleich sind) müssten die Stadt und ihre Steuerzahlerinnen ein grosses Interesse an einer Anfechtung insbesondere des negativ ausgegangenen Hasenbühlentscheids haben, ist doch

bei „Auszonungen“ das Risiko von Entschädigungszahlungen höher, z. B. unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes.

Recht phantasievoll, aber nicht weniger falsch ist sodann die Charakterisierung des kantonalen Richtplans von 1987 durch das Gericht. Das Verwaltungsgericht behauptet, der Richtplan 1987 „rechnet den Hasenbühl zum Siedlungsgebiet“ (Urteil vom 8.1.1998, S. 24). Dabei geht aus dem Richtplan klar hervor, dass mit den als „Siedlungsgebiet“ gekennzeichneten Flächen nichts weniger und auch nicht mehr als die *blasse Übernahme* der von den Gemeinden früher, also noch nicht-RPG konform festgesetzten, „bisherigen definitiven Zonen“, gemeint ist. Der Richtplan konnte und wollte den Gemeinden nicht vorschreiben, in ihren neuen Zonenplänen alle diese Flächen als RPGkonforme Baugebiete zu bezeichnen, weil die Bauzonen sonst in praktisch allen Zuger Gemeinden weit überdimensioniert festgelegt worden wären. Was der Regierungsrat aufgrund des kantonalen Richtplans von 1987 allerdings kann und auch in verschiedenen Zuger Gemeinden tun musste, war im Gegenteil die Zuweisung *an die Landwirtschaftszone*, weil einzelne Gebiete kapazitätsmässig übermachten oder in einer Landschaftsschutzzone lagen. Das Verwaltungsgericht beruft sich trotzdem mehrfach auf die „verbindliche“ kantonale Richtplanung. Soweit das Gericht korrekt von der „Behördenverbindlichkeit“ spricht (S. 29), behauptet es, unter den Begriff der Behörden falle hier auch der gemeindliche Souverän. Wäre dem Verwaltungsgericht zu folgen, fiel die Gemeindeautonomie in planerischer Hinsicht weitgehend weg, und Volksrechte wären bei der Zonenplanung vollends hinfällig. Dies mutet umso seltsamer an, als auch dem Verwaltungsgericht klar ist, dass das RPG bei kantonalem Richtplan und gemeindlichem Zonenplan nicht auf einer Planhierarchie oder auf Befehlen von oben herab, sondern „auf der *Planabstimmung aufbaut*“ (S. 30). Jetzt aber will das Verwaltungsgericht einen massiven, bis anhin systemfremden Eingriff in die Gemeindeautonomie vornehmen. Das Verwaltungsgericht verlangt vom Regierungsrat nämlich, dass er einen Teil des Hasenbühls in eine Bauzone „verweise“ und schreibt im Gerichtsbeschluss: „Zur Bestimmung dieser Bauzone, zur öffentlichen Auflage und Neuentscheidung wird die Sache an den Regierungsrat zurückgewiesen.“ (S. 34) Dazu sei bemerkt, dass es in unserem Kanton bis anhin schlicht keine kantonalen Bauzonen gibt. Somit kann der Regierungsrat auch keine Zonenplanänderungen „auflegen“, weil dies allein Sache der gemeindlichen Behörden ist. Bekanntlich hat der Regierungsrat für das in Revision befindliche Baugesetz auf eine „kantonale Bauzone“ (eigens für Bedürfnisse des Kantons), die über den Kopf einer Gemeinde hinweg hätte festgelegt werden können, verzichtet, weil sich ihr die Gemeinden in der Vernehmlassung entschieden widersetzen.

Wie wenig informiert das Verwaltungsgericht auch in faktischen Fragen ist, zeigt folgendes: Als frühere Eigentümerin des Gimenengebiets wird die „Firma Landis & Gyr“ (statt Landis & Gyr *Holding*) genannt. Und beim Hasenbühl wird unter Hinweis auf benachbarte „hohe Wohnblöcke“, „auf der Bergseite Bauzonen mit hoher Ausnützung“ „hohe Geschoszahl oder Ausnützung“ verlangt, für den umstrittenen, 12'800 m² grossen Teil des Hasenbühls sei „eine Bauzone mit etwas niederer (= ?!) Ausnützung als der Zone W3 zu verwirklichen“ (S. 32). Dabei übersah das Gericht, dass die „grossen Wohnblöcke“ eine Ausnützungsziffer gemäss altem Recht von höchstens AZ 0.66 und das Hochhaus von exakt AZ 0.68 aufweisen: Gemäss heutigem kantonalen Recht (nämlich ohne Anrechnung der Aussenmauern) entspricht dies „nur“ etwa AZ 0.6. Zum Vergleich: Die heutige Wohnzone W3 lässt in Arealbebauungen eine AZ von 0.8 (nach alter Rechnung etwa eine AZ 0.9 !) zu. Die neue Stadtzuger Zone W 2a lässt in Arealbebauungen eine AZ 0.6 zu, die Wohnzone W 2b sogar eine solche von AZ 0.7 ! Eine Bauzone mit „etwas niederer Ausnützung als der Zone W3“ ist also - sollte die Ausnützung schliesslich tatsächlich „niederer“ sein als bei den bestehenden „hohen Wohnblöcken“ - ein ziemliches Unding, schon gar in der vom Verwaltungsgericht als „Schnellschuss-Architekt“ vorgeschlagenen „Randbebauung“: Denn wie sollen in einer solchen Bauart 7'700 m² Bruttogeschossfläche oder mehr untergebracht werden, ohne bei „hohen Wohnblöcken“ zu landen? Das aber wäre in einer Zone (mit tieferer Ausnützung als W3) wiederum unmöglich, weil in den Wohnzonen W 2a und W 2b sogar in Arealbebauungen höchstens 3-geschossige Bauweise erlaubt ist ?!

Ein Mitglied des Stadtrats hat bereits unmittelbar nach Veröffentlichung des Verwaltungsgerichtsurteils verlauten lassen, der Stadtrat werde voraussichtlich mit dem Hasenbühl-Entscheid des Verwaltungsgerichts „leben können“. Seit Mitte der 70er Jahre war bei den städtischen Behörden aber unbestritten, dass ohne bessere Erschliessung des Meisenberg-Gimenen - Hasenbühl-Gebiets keine Baugesuche mehr zu bewilligen seien. Eine neue Bauzone von 12'880 Quadratmetern würde sogar in der Zone W 2a mit sogenannt „niederer Ausnützung“ 50 bis 70 (voraussichtlich teure) Wohnungen ermöglichen, was nach einer korrekten und nach aller Rechnung sehr teuren verkehrsmässigen Erschliessung rief, ob via die schon dreimal vom Volk abgelehnte Bruibachbrücke oder via einen Ausbau der privaten Meisenbergstrasse.

Ohne Anfechtung des Hasenbühl-Entscheids lädt sich die Gemeinde Zug somit lauter finanzielle und raumplanerische Probleme auf. Das erwähnte stadträtliche Signal, mit dem Verwaltungsgerichtsurteil „leben“ zu wollen, wirft aber auch weitere politische Fragen auf: Der Stadtrat hat in Bezug auf die Stadtplanung und auch in Bezug auf das Hasenbühl Aufträge des Grossen Gemeinderats und des Stimmvolks ausgeführt. Nun aber scheint sich der Stadtrat - sollte die Aussage seines Mitglieds für den ganzen Rat oder dessen Mehrheit stehen - diesen Aufträgen entziehen zu wollen.

Ich würde eine mündliche Beantwortung an der nächsten GGR-Sitzung begrüssen.

Daniel Brunner

Integrierte Beilage:
Auszüge aus den beiden Gutachten Riva

G U T A C H T E N

über mögliche enteignende Auswirkungen (materielle Enteignung)
der Revision der Ortsplanung Zug (Zonenplan 92)

erstattet dem Stadtrat Zug

von

Dr. Enrico Riva, Fürsprecher, LL.M.

Privatdozent an der Universität Bern,

am 14. September 1993

Zweiter Teil

ENTSPRICHT DIE GELTENDE BAURECHTLICHE GRUNDORDNUNG DER STADT ZUG - NAMENTLICH DER ZONENPLAN 1982 - DEN ANFORDERUNGEN DES BUNDESRECHTS?

2.1 Kriterien für die Beurteilung der Bundesrechtskonformität einer Nutzungsplanung

Ob eine bestimmte Nutzungsplanung den Anforderungen des Bundesrechts genügt, ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (1) anhand sowohl formeller wie materieller Kriterien zu beurteilen.

a) Formelle Kriterien

Nutzungspläne müssen von dem im kantonalen Recht als zuständig erklärten Organ verabschiedet (Art.25 Abs.1 RPG) und von einer kantonalen Behörde genehmigt werden (Art.26 RPG). Sie sind öffentlich aufzulegen (Art.33 Abs.1 RPG). Das kantonale Recht muss mindestens ein umfassendes Rechtsmittel gegen den Nutzungsplan zur Verfügung stellen (Art.33 Abs.2 RPG).

b) Materielle Kriterien

Neben diesen verfahrensmässigen stellt das Bundesrecht inhaltliche Anforderungen an die Nutzungspläne:

1 Namentlich BGE Christoph Merian Stiftung v. EG Birsfelden, 117 Ia 4, 7-9; vgl. ferner Urteil Staat Zürich v. Stadt Zürich vom z. Oktober 1991, E.3, ZB1 1992, S.376-78; BGE Geschwister R. v. Gemeinde Flims, 118 Ib 38, 43-48, E.4.

- Der Nutzungsplan muss das Baugebiet vom Nichtbaugebiet trennen. Demgemäss sind einerseits Bauzonen; andererseits Landwirtschafts- und Schutzzonen auszuscheiden (Art.14 RPG).
- Die Bauzone selber muss "auf das mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu vereinbarende Mass beschränkt [werden] (Art.22 quater Abs.I BV, Art.I und 3 RPG). *Bauzonen dürfen demnach höchstens das Land umfassen, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird* (Art.15 RPG)" (2).

2.2 Übersicht über die Planungsgeschichte

Den dem Gutachter zur Verfügung gestellten Unterlagen lässt sich für die Stadt Zug folgende Planungsgeschichte entnehmen:

- Bis 1975 verfügt die Stadt nicht über eine rechtsverbindliche Ortsplanung neueren Zuschnitts (3). Es gilt das 1923 vom Kanton für die Stadtgemeinde Zug erlassene Baugesetz (4), ein für die damalige Zeit typisches Baupolizeigesetz, das in planerischer Hinsicht mit Bebauungsplänen und Baulinien arbeitet.
- 1968 tritt das heute noch geltende Baugesetz für den Kanton Zug vom 18. Mai 1967 in Kraft. Es verpflichtet in § 62 die in § 62 die Gemeinden, innerhalb von

2 BGE 117 Ia 7, E.3a, bb (Hervorhebung durch den Gutachter).

3 Antrag der kantonalen Baudirektion des Kantons Zug vom 14. April 1982 zur Genehmigung der Stadtplanung Zug [im *folgenden abgekürzt* zitiert: Antrag Baudirektion 1982] S.11.

4 Bau-Gesetz für die Stadtgemeinde Zug vom 27. November 1923.

in § 62 die Gemeinden, innerhalb von drei Jahren eine Bauordnung und einen Zonenplan nach den Vorgaben des Gesetzes zu beschliessen.

Es gelingt der Gemeinde Zug nicht, diese Frist einzuhalten. Offenbar im Sinne eines Zwischenschrittes verabschiedet der Grosse Gemeinderat der Stadt Zug am 27. März 1973 eine Planung, welche - ohne weitere Differenzierungen - das Siedlungsgebiet vom Übrigen Gemeindegebiet abgrenzt. Im Übrigen Gemeindegebiet dürfen nur Bauten bewilligt werden, die land- oder forstwirtschaftlichen Zwecken dienen (5). Der Regierungsrat des Kantons Zug genehmigt den Plan mit den zugehörigen Vorschriften am 3. September 1973 (6). Das auf diese Weise ausgeschiedene Siedlungsgebiet reicht äusserst weit. Beinahe alle unüberbauten Flächen im Norden der Gemeinde gehören dazu, ferner die Gebiete Göbli und Gimenen.

- Ein gemäss den Kriterien des kantonalen Baugesetzes von der Stadt erarbeiteter Zonenplan scheitert 1975 offenbar knapp - in der Volksabstimmung (7).

Am 24. Juni 1975 erlässt der Regierungsrat des Kantons Zug daher für die Stadt eine Ersatz-Bauordnung und einen zugehörigen Zonenplan. Diese baurechtliche Grundordnung tritt auf den 1. Juli 1975 in Kraft. Der Ersatzzonenplan des Regierungsrates dimensioniert das Baugebiet sehr knapp. So fällt namentlich auf, dass die meisten der im Rahmen des vorliegenden Gutachtens zu prüfenden Flächen entweder einer SPV-Zone oder dann dem Übrigen Gemeindegebiet zugewiesen sind (8).

-
- 5 § 4 der Allgemeinen Bauvorschriften für das Siedlungsgebiet und das Übrige Gemeindegebiet (Plan Nr.2010/1) vom 27. März 1973.
- 6 Ergibt sich aus dem Genehmigungsvermerk auf dem Plan und den Bauvorschriften selber.
- 7 Stadtplanung Zug - Erläuternder Bericht des Stadtrats vom 13. Oktober 1981 [im folgenden abgekürzt zitiert: Erläuternder Bericht 1981], S.1.
- 8 Im Übrigen Gemeindegebiet befinden sich Teile der äusseren Lorzenallmend, der Herti/Baarer Teile, der östliche Waldhof sowie das Areal unterhalb des Franziskusheims. - Als SPV- Zone sind erfasst: Teile der äusseren Lorzenallmend, der südliche Teil der Herti, die Gebiete Schleife, Rothus/Loreto, Freudenberg, Gimenen (ohne westliche Tellenmatt). In einer Bauzone befinden sich die Gebiete Göbli, Guthirt, westlicher Waldhof und Rötel, St. Karl, westliche Tellenmatt sowie Reb matt.

- 1976 nimmt die Stadt die Arbeiten für eine eigene Nutzungsplanung wieder auf (9).

Der Entwurf der neuen Ortsplanung - umfassend namentlich *einen Zonenplan* und eine Bauordnung - wird vom Stadtrat am 12. Juli 1978 den kantonalen Behörden zur Vorprüfung eingereicht. Am 23. Mai 1979 gibt die kantonale Baudirektion ihren Vorprüfungsbericht ab.

Der Stadtrat leitet den Ortsplanungsentwurf am 7. Juli 1979 dem Grossen Gemeinderat zu. Dieser verabschiedet die *Ortsplanung mit* Beschluss vom 30. Juni 1981 und unterbreitet sie den Stimmberechtigten zum Entscheid. In der *Urnenabstimmung vom 27. September 1981* heissen die Stimmberechtigten die neue Ortsplanung gut (10).

Der Regierungsrat genehmigt Bauordnung und Zonenplan mit Beschluss vom 20. April 1982 (11). Sie treten auf den 21. April 1982 in Kraft (12).

Aufgrund des Genehmigungsdatums wird in diesem Gutachten die zur Zeit noch geltende Ortsplanung mit den Begriffen "*Ortsplanung 82*", "*Bauordnung 82*" bzw. "*Zonenplan 82*" bezeichnet.

- 1987 beschliesst der Stadtrat, eine Revision der *Stadtplanung einzuleiten* (13). Die seither eingeschlagenen Planungsschritte dürfen als bekannt vorausgesetzt werden.

9 Erläuternder Bericht 1981, S.1.

10 Stadtplanung Zug - Bericht und Antrag des Stadtrates [an den Grossen Gemeinderat] vom 14. April 1992 [im folgenden abgekürzt zitiert: Bericht und Antrag 1992], S.1.

11 Vermerk auf dem Plan selber.

12 Bericht und Antrag 1992, S.1.

13 Bericht und Antrag 1992, S.2.

Hervorzuheben bleibt die Annahme zweier für die laufende Ortsplanung bedeutender Initiativen im Jahr 1990: Entgegen den Anträgen der Stadtexekutive und des Stadtparlamentes heissen die Stimmberechtigten am 24. Juni 1990 die "Volksinitiative für höhere Wohnanteile in der Stadt Zug" und die "Volksinitiative zum Schutz unserer Grünflächen vor Zersiedlung" gut.

Soweit in diesem Gutachten auf die zur Zeit laufende Ortsplanungsrevision Bezug genommen wird, werden die Begriffe "neue Ortsplanung" bzw. - entsprechend dem Aufdruck auf den Plänen - "Zonenplan 1992" verwendet.

Aufgrund dieser Planungsgeschichte lässt sich ein Zwischenergebnis festhalten: Die Ortsplanung 1982 genügt unter formellen Gesichtspunkten den Anforderungen des Bundesrechts. Sie ist von dem gemäss dem kantonalen Recht zuständigen Organ erlassen und anschliessend vom Regierungsrat des Kantons Zug genehmigt worden. Die von Art.33 RPG verlangte Auflage und die Möglichkeit der Anfechtung waren gegeben (14). Zu prüfen bleibt die inhaltliche Übereinstimmung mit dem Bundesrecht.

2.3 Inhaltliche Prüfung der Ortsplanung 82

2.3.1 Nur unvollkommene Trennung des-Baugebietes vom Nichtbaugebiet bis zur Revision des kantonalen Baugesetzes

Der Zonenplan und die Bauordnung 82 der Stadt Zug nehmen eine Trennung des Gemeindeterritoriums in Baugebiet und Nichtbaugebiet vor.

14 Genehmigungsgentscheid des Regierungsrates vom 20. April 1982, Ziff.5.

Jedes dieser beiden Hauptgebiete ist seinerseits in unterschiedliche Zonen aufgliedert.

Das Nichtbaugelbiet umfasst die Zonen Wald, Zone des öffentlichen Interesses (Freihaltung) sowie Übriges Gemeindegebiet. Es fehlt die vom RPG vorgeschriebene Landwirtschaftszone (wobei nun allerdings aufgrund des 1988 eingefügten § 62bis des kantonalen Baugesetzes das Übrige Gemeindegebiet übergangsrechtlich als Landwirtschaftszone gilt). Dieser Umstand begründete zwar nicht für sich allein (15), wohl aber in Verbindung mit der sogleich zu schildernden Regelung für das Übrige Gemeindegebiet eine Bundesrechtswidrigkeit.

Die Trennung zwischen Baugelbiet und Nichtbaugelbiet war bis zur Revision des kantonalen Baugesetzes im Jahr 1988 nur unvollkommen durchgeführt. Seiner hauptsächlich Zweckbestimmung nach umfasste das Übrige Gemeindegebiet zwar das land- und forstwirtschaftlich genutzte Land; dementsprechend sollten hier nur Bauten erstellt werden, die land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienen (16). Nicht standortgebundene Wohnbauten waren im Übrigen Gemeindegebiet jedoch ausnahmsweise möglich, sofern die notwendige Infrastruktur vorher erstellt wurde und der Gemeinde aus der Überbauung keine Lasten erwachsen (17). Diese bis 1988 geltende Regelung war klar *bundesrechtswidrig* (18).

15 Das Fehlen einer Landwirtschaftszone allein machte einen Zonenplan nicht bundesrechtswidrig; BGE Christoph Merian Stiftung, 117 Ib 7; bestätigt in dem zur Veröffentlichung bestimmten BGE H.M. v. Kanton Aargau vom 25. Januar 1993, E.3a.

16 § 71 BauO 82.

17 § 71 Abs.2 Bauordnung 82; § 24 Abs.2 des. Baugesetzes für den *Kanton Zug* vom 18. Mai 1967 in der ursprünglichen Fassung, aufgehoben durch *Änderungsgesetz vom* 28. Januar 1988.

18 In der nicht *veröffentlichten Erwägung* 3c des Urteils Meyenburg v. Kt. Zürich, BGE 118 Ib 341 (Herrliberg) bezeichnet das Bundesgericht diesen Umstand für die Beurteilung der Frage der Bundesrechtskonformität eines *Nutzungsplanes ausdrücklich* als relevant.

2.3.2 Überdimensioniertes Baugebiet

A. Der Erläuternde Bericht des Stadtrates vom Oktober 1981 enthält die genauen Zahlen, welche der Bemessung der Bauzone in der Ortsplanung 1982 zugrunde lagen.

B.

Hinsichtlich der Grösse der Bauzone lauten die Zahlen folgendermassen (Flächen in ha) (19):

Überbaut		Nicht überbaut			
		voll eingezont	SPV farbig	SPV grau	total
Reine Wohnzonen und gemischte Zonen (20)	235.70	117.78	13.95	0.60	132.33
Industriezonen (21)	39.40	25.65	14.06	5.00	44.71
Total	275.10	143.43	28.01	5.60	177.04

Das voll eingezonte (überbaute und unüberbaute) Gebiet beläuft sich demgemäss auf 418.53 ha. - Um auf das gesamte Siedlungsgebiet zu kommen, wären noch die Zonen S (Sonderzonen mit besonderen Vorschriften) und ÖI (Zonen des öffentlichen Interesses) im Gesamtumfang von 161 ha hinzuzurechnen (22).

-
- 19 Erläuternder Bericht 1981, Auszug aus den Tabellen S.35 und 37.
 20 Darunter fallen die folgenden Zonen (Tabelle S.35): E 1 1/2; E 2 2/2; W 2 1/2; W 3 1/2; W 4 1/2; WG 3 1/2; WG 4 1/2; WG 5 1/2; K1; K2; K3; A; 0.
 21 Darunter fallen die folgenden Zonen (Tabelle S.37, ohne die bereits in den gemischten Zonen enthaltenen Flächen): IG12; IG18; IG25.
 22 Erläuternder Bericht 1981, S.35.

Hinsichtlich der Entwicklung der Einwohner- und Arbeitsplatzzahlen geht der Erläuternde Bericht von folgenden Annahmen aus (23):

Einwohner:	
- Stand 1981	22'126 E
- Theoretisch mögliche Zunahme	11'030 E
- Wahrscheinliche Zunahme	4'310 E

Arbeitsplätze:	
- Stand 1981	nicht ausgewiesen
- Theoretisch mögliche Zunahme	7'570 A
- Wahrscheinliche Zunahme	2'930 A

Diese Kapazitäten bzw. wahrscheinlichen Zunahmen basierten auf einem Planungshorizont von 10-15 Jahren (24).

B. Ein Vergleich dieser Zahlen mit der tatsächlich eingetretenen Entwicklung zeigt, dass die Ortsplanung 1982 auf wenig realistischen Annahmen beruhte und dass dementsprechend die Bauzone weitaus grösser bemessen wurde, als dies vom RPG her zulässig gewesen wäre (25):

- Die Einwohnerzahl von Zug hat zwischen 1982 und 1992 nur unbedeutend zugenommen (26):

- Stand 1982	21940 E
- Stand 1992	22'582 E
Differenz	+ 642 E

Die, als wahrscheinlich vorausgesehene Zunahme um 4'310 Einwohner wurde also bei weitem verfehlt. Die Diskrepanz zwischen Annahme und Wirklichkeit bleibt auch dann eindrucklich, wenn man die wohlstandsbedingte Abnahme der Wohnungsdichte im untersuchten Zeitraum und die Neuschaffung von Arbeitsplätzen zulasten von Wohnraum in

Rechnung stellt.

23	S.36-38.
24	Erläuternder Bericht 1981, S.28.
25	Zur Methodik der Berechnung des Baulandbedarfs für die nächsten 15 Jahre gemäss der Vorgabe von Art.15 RPG vgl. BGE <u>EG Kappel</u> , 116 Ia 221-236.
26	Die folgenden Zahlen beruhen auf Informationen der Einwohnerkontrolle Zug. Bei den angegebenen Einwohnerzahlen handelt es sich um Totalzahlen, in welchen auch die Wochenaufenthalter eingeschlossen sind.

Die für die Bauzone errechnete theoretische Kapazitätsreserve von 11'030 *Einwohnern* gibt ebenfalls ein deutliches Indiz für die - bezogen auf den Planungshorizont von 15 Jahren - zu gross bemessene Bauzone.

- o Stark zugenommen haben zwischen 1980 und 1990 die Arbeitsplätze. Die eidgenössische Volkszählung liefert die folgenden Daten:

- Arbeitsplätze 1980	19'464
- Arbeitsplätze 1990	23'536
- Differenz	+ 4'072

Die tatsächlich eingetretene Entwicklung liegt also zwischen der als wahrscheinlich angenommenen und der theoretisch möglichen Zunahme gemäss dem Erläuternden Bericht. Das Anschwellen der Arbeitsplätze bei stagnierender Einwohnerzahl kann wohl als das Charakteristikum der Periode 1980-1990 bezeichnet werden.

- o Zu untersuchen bleibt der Verbrauch von Bauzonenflächen, also die Zunahme des überbauten Gebietes innerhalb der Bauzone.

Sowohl für die alte wie für die zurzeit laufende Ortsplanung sind, bezogen auf die Zonen für privates Bauen (reine und gemischte Wohnzonen, Kernzonen und Industriezonen) (27), die überbauten und die noch nicht überbauten Flächen ermittelt worden. Zwar stimmen die Methoden der Ermittlung und Berechnung nicht ganz überein. Der Gutachter erachtet es aber als zulässig, die Zahlen zueinander in Beziehung zu setzen, um eine Grössenordnung zu erhalten (28):

-
- 27 Die Ermittlung des bereits überbauten bzw. nichtüberbauten Gebietes erfolgte in beiden Fällen nur für die Wohn- und Arbeitszonen. Für die ebenfalls im Baugebiet liegenden *Zonen des öffentlichen Interesses* und Sonderzonen unterblieb eine derartige Ausscheidung; hier sind nur Gesamtzahlen greifbar.
 - 28 Die nachfolgende Tabelle verwendet für die Ortsplanung 82 die Zahlen aus dem erläuternden Bericht 1981 (S.35 ff), für die Ortsplanung 92 die Zahlen aus dem Bericht und Antrag 1992 (S.11). Für die Ortsplanung 92 ist die Ermittlung der überbauten bzw. nicht überbauten Flächen in einer Tabelle von Herrn A.Suter niedergelegt.
 - Der Gutachter nimmt an, dass bei der Ermittlung der
-

	1 Zonenplan 82	2 Zonenplan 92	3 Differenz
a) überbaute Flächen:			
- Wohnen	235.70	272.1	+ 36.4
- IG- Zonen	39.40	33.6	- 5.8
Total	275.10	305.7	+ 30.6
b) nicht überbaute Flächen	(29)		
-Wohnen	117.78	90.1	- 27.68
-IG-Zonen	25.65	24.6	- 1.05
Total	143.43	114.7	- 28.73

Gemäss Kolonne 3 wären im Zeitraum von 10 Jahren in den Wohn- und Kernzonen 36,4 ha Land neu überbaut worden. - Der ausgewiesene Rückgang der überbauten Industrieflächen um 5,8 ha muss vermutlich der, unterschiedlichen Berechnungsweise zugeschrieben werden. Es lässt sich ihm immerhin entnehmen, dass im Bereich der IG-Zonen die überbauten Flächen nicht zugenommen haben.

Dieser Verbrauch ist in Beziehung zu setzen zu dennoch unüberbauten Bauzonenflächen. Sie beliefen sich 1982 in den Wohn- und Kernzonen auf insgesamt 118 ha, also auf das Dreifache des effektiven Verbrauchs in 10 Jahren. - In den IG-Zonen standen 1982 unüberbaute Flächen von gut 25 ha zur Verfügung, die in 10 Jahren offenbar keine Abnahme erfahren haben.

bereits überbauten Flächen im Rahmen der neuen Ortsplanung etwas strengere Kriterien angewendet wurden, so dass der ausgewiesene Flächenverbrauch tiefer ausfällt; als er sich bei gleichbleibenden Kriterien ergäbe. Ein Indiz dafür bildet die ausgewiesene Reduktion der überbauten Flächen in den IG-Zonen um 5,8 ha - eine Reduktion, die vermutlich nicht der Realität entspricht.

29 Für den Zonenplan 82 werden hier die Flächen der voll eingezonten, noch nicht überbauten Flächen wiedergegeben. Ausgeschlossen sind also die SPV-Zonen. Deren Zahlen lassen sich aus der Tabelle am Anfang des Unterkapitels 2.3.2 herauslesen.

Im Zonenplan 1982 wurde also für das private Bauen eine Fläche ausgedehnt, die bezogen auf den Planungshorizont von 15 Jahren deutlich zu gross war. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch die neue Ortsplanung. Bei einer nahezu gleichbleibenden Bauzonenfläche für privates Bauen (30) weist auch der neue Zonenplan noch Kapazitätsreserven auf, die nach Auffassung des Gutachters wohl über dem Bedarf der nächsten 15 Jahre liegen.

Anhand der beigezogenen Kriterien - Vergleich zwischen angenommener und tatsächlich eingetretener Zunahme der Einwohner und Arbeitsplätze einerseits, zwischen tatsächlichem Flächenverbrauch und Reserven an unüberbautem Land innerhalb der Bauzone andererseits - ergibt sich deutlich, dass der Zonenplan 1982 eine überdimensionierte Bauzone ausschied.

2.3.3 Keine Ausrichtung der Ortsplanung 1982 auf die Anforderungen des Bundesrechts

Die festgestellten Merkmale der Ortsplanung 1982 - unvollkommene Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet und Ausscheidung zu grosser Bauzonen - sind nicht etwa das Ergebnis einer bewussten Missachtung des Bundesrechts. Sie beruhen vielmehr nachweisbar auf einer früheren Stufe des Planungsrechts und der Planungsphilosophie.

Die Ortsplanung 1982 baut rechtlich auf den Vorgaben des kantonalen Baugesetzes von 1967 in seiner ursprünglichen Fassung auf. Wie wir gesehen haben, kannte das Gesetz die strikte Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet noch nicht (31). Das Gesetz schrieb auch keine quantitative Begrenzung des Baugebietes vor (32).

30 Im Zonenplan 1982 umfasst das Gebiet für das private Bauen überbaute und nicht überbaute Flächen von gesamthaft 418,53 ha (voll eingezonte Bauzone, ohne SPVGebiete). Im Zonenplan 1992 beträgt diese Fläche 420,4 ha.

31 Vorne 2.3.1.

Alle Grundlagen der Ortsplanung 1982 wurden in den siebziger Jahren gelegt. Die Planungsarbeiten begannen 1976, wobei auf die Vorarbeiten und Ergebnisse der 1975 verworfenen Ortsplanung 1975 zurückgegriffen wurde (33). Als der Stadtrat am 7. Juli 1979 die Ortsplanung zuhanden des Grossen Gemeinderates, verabschiedete, lief für das eidgenössische Raumplanungsgesetz eben die Referendumsfrist.

Tatsächlich setzen sich denn auch weder der Erläuternde Bericht des Stadtrates aus dem Jahre 1981 zu Handen der Genehmigungsbehörde noch der Antrag der kantonalen Baudirektion vom 14. April 1982 mit den inhaltlichen Anforderungen des RPG an eine Nutzungsplanung auseinander. Im erläuternden Bericht wird das RPG überhaupt nicht erwähnt. In ihrem Antrag an den Regierungsrat nimmt die Baudirektion nur hinsichtlich eines formellen Punktes darauf Bezug (34).

Nicht nur objektiv, sondern auch "subjektiv", aus der Sicht der planenden und entscheidenden Behörden, hat also das Raumplanungsgesetz bei der Erarbeitung der Ortsplanung 1982 keine Berücksichtigung gefunden.

-
- 32 Vergleiche die §§ 19 - 22, welche sich zum Baugebiet aussprechen, indessen keine Vorgaben hinsichtlich der Ausdehnung des Baugebietes machen.
- 33 Erläuternder Bericht 1981, S. 1: "Im Jahre 1976 wurden die Arbeiten für die neue Stadtplanung aufgenommen. Aufbauend auf den Planungsergebnissen der abgelehnten Stadtplanung wurden die nun vorliegenden Planungsmittel erarbeitet." - Vgl. auch Bericht und Antrag 1982, S.3-4.
- 34 Bericht und Antrag 1982, S.10, bezüglich des Umfangs der regierungsrätlichen Ueberprüfung bei Genehmigung einer gemeindlichen Ortsplanung.

2.4 Hat der Zeitpunkt der Verabschiedung und Genehmigung der Ortsplanung 1982 einen **Einfluss** auf die Beurteilung der Bundesrechtskonformität ?

Weil die Ortsplanung 1982 der Stadt Zug zwar den formellen, nicht aber den materiellen Anforderungen des Bundesrechts genügt, kann sie grundsätzlich nicht als bundesrechtskonform gelten.

Allerdings muss ein Umstand hervorgehoben und untersucht werden, der die Zuger *Ortsplanung 1982* von den Fällen unterscheidet, die dem Bundesgericht bisher unterbreitet worden sind. Die *Ortsplanung 1982* ist nämlich erst *nach* Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung am 1. Januar 1980 vom *zuständigen Gemeindeorgan verabschiedet* und vom Kanton genehmigt worden. Soweit der Gutachter die bundesgerichtliche Rechtsprechung überblickt, ist - bezogen auf die Entschädigungsproblematik - die Frage der Bundesrechtskonformität bisher nur für Nutzungspläne entschieden worden, die bereits vor dem *Inkrafttreten des RPG* beschlossen und genehmigt worden waren (sog. *altrechtliche Nutzungspläne*). *Es fragt sich, ob die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur materiellen Enteignung auch auf eine solche Planung Anwendung findet.*'

Im Fall der Ortsplanung 1982 der Stadt Zug ist diese Frage nach Auffassung des Gutachters zu *bejahen*. Zwei Gründe ein allgemeiner und ein besonderer - sind anzuführen.

- a) Vorrang des Bundesrechts - Rechtsgleichheit. Die bloss äusserliche, formelle Umsetzung des Bundesrechts kann einem Nutzungsplan nicht die Qualität der Bundesrechtskonformität verleihen mit der Folge, dass in Fällen behaupteter materieller Enteignung andere Beurteilungskriterien zum Zuge kämen, als sie für einen bundesrechtswidrigen (altrechtlichen) Plan gelten. Würde man die vom Bundesgericht für sogenannte Nichteinzonungen entwickelte Entschädigungsrechtsprechung
-

(35) auf *Nutzungspläne nicht* anwenden, die zwar materiell bundesrechtswidrig sind, jedoch hinsichtlich des Verfahrens dem Bundesrecht genügen und nach dem 1. Januar 1980 verabschiedet und genehmigt wurden, liefe dies auf eine dem Rechtsgleichheitsgebot zuwiderlaufende unterschiedliche Behandlung der Grundeigentümer hinaus. Jene Grundeigentümer, die von einer nach dem 1.1.1980 erlassenen Nutzungsplanung betroffen worden sind, würden dann nämlich von der für sie günstigeren Auszonungs-Rechtsprechung des Bundesgerichtes profitieren, obwohl der sachliche Grund, der dem Gericht zur Unterscheidung zwischen Nichteinzonung und Auszonung Anlass gab, die Anwendung der Nichteinzonungs-Grundsätze erheischen würde. Der Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts würde dadurch unterlaufen. Hinsichtlich der Rechtsfolgen wäre es *dann nämlich* bedeutungslos, ob Gemeinden und Kantone beim Erlass und bei der Genehmigung neuer Zonenpläne den Vorgaben des Bundesrechtes folgen oder nicht.

Auch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes stehen der hier postulierten Lösung nicht entgegen. Wo in erkennbarer Weise auch unter der Herrschaft des RPG viel zu grosse Bauzonen ausgeschieden worden sind, kann sich kein Eigentümer auf ein schützenswertes Vertrauen in die Bundesrechtskonformität einer nach dem 1.1.80 verabschiedeten und genehmigten Planung berufen.

- b) Der Zeitpunkt der Beschlussfassung und Genehmigung darf jedenfalls dann nicht ausschlaggebend sein, wenn ein Nutzungsplan - wie hier jener der Stadt Zug aus dem Jahre 1982 - seiner Zielsetzung nach gar nicht darauf ausgerichtet war, den Forderungen des Bundesrechts zu genügen. In einem solchen Fall ist gleich wie für eine altrechtliche Nutzungsplanung zu prüfen, ob die inhaltlichen Forderungen des Bundesrechts erfüllt wurden. Trifft dies *nicht zu*, ist der betreffenden Planung die Bundesrechtskonformität abzuspreechen mit der Folge, dass die Zuweisung eines Landstückes in die Nichtbauzone als Nichteinzonung und nicht als *Auszonung erscheint*.

2.5 Ergebnis

Der Zonenplan 82 kann im Licht der vorstehenden Ausführungen nicht als bundesrechtskonforme Nutzungsplanung bezeichnet werden. Von seiner Zielsetzung und Anlage her war er nicht darauf ausgerichtet, die Anforderungen des Bundesrechts zu erfüllen. Er nahm eine nur unvollkommene Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet vor und bemass die Bauzone deutlich zu gross.

Für die Frage der materiellen Enteignung bedeutet dies, dass die Zuweisung eines Grundstückes zu einer Nichtbauzone als Nichteinzonung im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung anzusehen ist (36).

Es geht nun darum, für die im Gutachtensauftrag bezeichneten einzelnen Gebiete zu prüfen, ob bei einer Zuweisung zum Nichtbaugebiet die Wahrscheinlichkeit einer materiellen Enteignung besteht oder nicht. Angesichts dessen, dass die Zonenplanung 82 der Stadt Zug eine in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bisher nicht angetroffene Besonderheit aufweist - nämlich die Verabschiedung und Genehmigung nach dem *Inkrafttreten des RPG (37)* -, wird der Gutachter die Frage der materiellen Enteignung hilfsweise jeweils auch unter dem Gesichtspunkt einer Auszogntersuchen.

36 Vorne 1.2.C.

37 Vergleiche vorne 2.4.

GUTACHTEN

über mögliche enteignende Auswirkungen (materielle
Enteignung) der Revision der Ortsplanung Zug
(*Zonenplan 92*)

erstattet dem Stadtrat Zug
von

Dr. Enrico Riva, Fürsprecher, LL.M.
Privatdozent an der Universität Bern

ERGÄNZUNGSBERICHT VOM 28. DEZEMBER.1993
zu vier weiteren Gebieten

A. Seegrundstücke zwischen Strandbad und Lorzemündung

B. Rothus/Loreto

C. Freudenberg/Hasenbühl

D. Göbli

(ZUG-Erg: Hard/Notiz t D108)

C FREUDENBERG/HASENBÜHL (28)

C.1 Lage - Merkmale

- A. Lage. Das Gebiet Freudenberg/Hasenbühl ist eine abgeschlossene, unüberbaute Geländekammer zwischen dem Tobel des Bruibachs und Fridbachs im Norden und den überbauten Teilen des Gimenegebietes mit der Klinik Meisenberg im Süden. Im Westen ist das **Areal begrenzt durch die Meisenbergstrasse**. Es steigt von hier gegen Osten steil zu einer ersten Geländeterrasse an, auf der sich ein Landwirtschaftsbetrieb befindet, und erstreckt sich *dann nach einem* weiteren steilen Anstieg zum Hasenbühlweg. Gegen Norden hin bilden der Brui- und Fridbach den Abschluss, gegen Süden die Parzellengrenze zwischen den Grundstücken GB-Nr.3174 und 3175 sowie eine gedankliche Linie zwischen den Messpunkten (im Grundbuchplan) 1218 im Osten und 1075 im Westen. - Bezogen auf das überbaute Siedlungsgebiet der Stadt weisen Freudenberg und Hasenbühl eine Randlage auf.
- B. Eigentumsverhältnisse. Der tiefer liegende westliche Teil des Geländes - der Freudenberg - gehört als Teilstück zur Parzelle GB-Nr.1660 und steht im Eigentum des Klosters Menzingen. Der obere, östliche Teil - der Hasenbühl - umfasst die Parzellen GB-Nr.3174 und (teilweise) GB-Nr.1664, die beide im Eigentum der Erbengemeinschaft Uttinger stehen. - Das gesamte Gebiet hat einen Halt von ungefähr 60'000 m².

28 Mit dem Einverständnis der Auftraggeberin hat der Gutachter bezüglich des Gebiets Hasenbühl mit einem Vertreter der Eigentümer (Herr Fürsprecher Konrad Stähli, Sohn der Mit-Gesamteigentümerin Melanie Stähli-Uttinger), ein Gespräch geführt, nachdem er von Frau Melanie Stähli direkt kontaktiert worden war. Herr Fürspr. Stähli hat dem Gutachter Einsicht in mehrere im Besitz der Erbengemeinschaft Uttinger befindlichen Unterlagen gegeben.

- C. Heutige Nutzung. Das ganze Gelände ist landwirtschaftlich genutzt. Auf dem Grundstück GB-Nr.1660 stehen einige landwirtschaftliche Betriebsgebäude. Auf dem Grundstück GB-Nr.1664 erhebt sich in dominierender Lage das 1825/26 errichtete Landhaus Hasenbühl (29). Daneben stehen hier einige landwirtschaftliche Nebenbauten.
- D. Erschliessungsverhältnisse
- a) Der *Freudenberg* (also die Teilparzelle GB-Nr.1660) ist strassenmässig teilerschlossen. Über das Grundstück führt die private, im Eigentum des Klosters Menzingen stehende Meisenbergstrasse. Diese hat Anschluss an das **öffentliche Strassengrundstück GB-Nr.3066**. Von der Meisenbergstrasse zweigt ein - allerdings steiler - direkter Zufahrtsweg zu den Landwirtschaftsgebäuden in der Mitte des Freudenbergs ab. Weniger steil ist die Zufahrt - unter Benützung des Meisenwegs - ab dem Klinikgebäude. - Kanalisationsmässig ist der Freudenberg zumindest teilweise als groberschlossen zu bewerten. Kanalisationsleitungen im Trennsystem sind in die Meisenbergstrasse eingelegt. Eine Schmutzwasserleitung verläuft ungefähr parallel zum Fridbach im Fridbachweg. Eine Stichleitung von den Landwirtschaftsgebäuden zu dieser Leitung ist erstellt. Gemäss dem Entwurf GEP aus dem Jahr 1990 müsste die Stichleitung noch gegen Süden erweitert werden (u.a. zur Entwässerung. von Teilstücken der Parzellen GB-Nr.1664 und 3174).
- b) Für eine Überbauung sind die Grundstücke im *Hasenbühl* strassenmässig nicht erschlossen. Es fehlt eine öffentliche Zufahrt. Der als Erschliessungsstrasse in Frage kommende Hasenbühlweg ist eine Privatstrasse, die gegen Südwesten in die (private) Meisenbergstrasse, gegen Osten in den (ebenfalls privaten) Bruibachweg einmündet.
-
- 29 Das Landhaus Hasenbühl, errichtet von Gardehauptmann in französischen Diensten Joseph Anton Sidler, war 1986/87 Gegenstand eines Verwaltungsrechtsstreites. Strittig war die vom Regierungsrat des Kantons Zug am 23. September 1985 verfügte vorsorgliche Unterschutzstellung. Mit Urteil des Zuger Verwaltungsgerichtes vom 26. Februar 1987 wurde die vorsorgliche Unterschutzstellung mit Wirkung ab 30. Juni 1987 aufgehoben. Ein Verfahren auf definitive Unterschutzstellung ist vom Zuger Regierungsrat nicht eingeleitet worden.

SEITE-25-

- Das Grundstück GB-Nr.3174 verfügt zwar über ein Fuss- und Fahrwegrecht zur Meisenbergstrasse; diese Servitut beschränkt sich aber offenbar auf den Gebrauch im Rahmen einer landwirtschaftlichen Nutzung und könnte nicht als Grundlage für den Verkehr aus einer grösseren Überbauung dienen.
 - Beide Grundstücke (GB-Nr.1664 und GB-Nr.3174) verfügen über ein Fuss- und Fahrwegrecht nach und auf den Bellevueweg (wobei nicht feststeht, wie weit diese privatrechtliche Servitut für eine grössere Überbauung in Anspruch genommen werden könnte). Ein entscheidendes Hindernis für die Zufahrt zum Bellevueweg stellt indessen der Bruibachweg dar. Dieser - ein Passage obligé - ist im oberen Teil ausserordentlich steil und schmal; er genügt als Zufahrt für eine grössere Überbauung mit Sicherheit nicht.
- Der Stand der kanalisationsmässigen Erschliessung, istf olgendermassen zu beurteilen:
- Den grösseren Teil des Grundstückes GB-Nr.1664 wird man als groberschlossen zu bezeichnen haben. Er wäre über die bereits erwähnte Schmutzwasserleitung im Fridbachweg bzw., für das Meteorwasser, über den Fridbach zu entwässern.
 - Die Parzelle Nr.3174 müsste grundsätzlich sowohl gemäss dem GKP 1972/84 wie gemäss Entwurf GEP (1990) in der Falllinie entwässert werden: Die erforderlichen Stichleitungen sind indessen noch nicht erstellt. - Ob bei einer blossen Teilüberbauung am östlichen Rand des Grundstückes Nr.3174 (und allenfalls auch Nr.1664) die Abwässer in die Kanalisationsleitungen im Hasenbühlweg eingeleitet werden könnten, steht offen.

Anlagen für die übrige Detailerschliessung fehlen sowohl für den Freudenberg wie für den Hasenbühl. Nach Kenntnis des Gutachters bestehen auch keine Pläne für eine Detailerschliessung.

E. Behandlung im alten und im neuen Zonenplan. Gemäss dem Ersatzzonenplan vom 1. Juli 1975 lag das ganze zu prüfende Areal in einer orange umrandeten SPV-Zone. - Der zurzeit noch geltende Zonenplan 82 belies den Freudenberg (Teilstück der Parzelle Nr.1660) in derselben Zone (SPV-Zone mit dunkelgelber Umrandung). Dem-

SEITE-26

gegenüber wurden die Grundstücke Nr.1664 und 3174 einer Bauzone E 2 1/2 zugewiesen. - Gemäss dem aufgelegten Zonenplan 92 käme das gesamte Areal in eine Reservebauzone W2b zu liegen.

C.2 Nichteinzonung

Käme das Areal Freudenberg/.Hasenbühl im neuen Zonenplan in eine Nichtbauzone zu liegen, wäre dies nach Auffassung des Gutachters als Nichteinzonung im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu werten. Dem Grundsatz nach müsste sie von den Grundeigentümern entschädigungslos hingenommen werden.

Zu prüfen bleibt, ob allenfalls einer der vom Bundesgericht vorbehaltenen Ausnahmefälle gegeben ist. Der Gutachter verneint dies.

Weder das Kloster Menzingen noch die Erbgemeinschaft Uttinger haben bisher für die Erschliessung und Überbauung ihres Areals erhebliche Aufwendungen getätigt. Die entsprechenden Flächen liegen im übrigen nicht in einem gewässerschutzrechtskonformen rechtskräftigen GKP (30).

Besondere Elemente des Vertrauensschutzes, die eine Einzonung gebieten würden, sind nach Auffassung des Gutachters nicht erkennbar. Namentlich hat die Stadt Zug seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes gegenüber den Eigentümerinnen der Grundstücke GB-Nr.1664 und 3174 keine Zusicherungen hinsichtlich der Überbaubarkeit ihres Landes gegeben; im Gegenteil sind die eingereichten Bauermittlungen alle abgewiesen worden (31).

30 Vergleiche dazu im Hauptgutachten die Ausführungen unter Ziffer 3.2, S.31.

31 Siehe sogleich die Ausführungen unter Ziffer C.3.

Schliesslich gehört das Areal aufgrund der bundesgerichtlichen Praxis eindeutig nicht zum bereits weitgehend überbauten Gebiet.

Es liegt also insgesamt der Regelfall einer .nicht entschädigungspflichtigen Nichteinzonung vor.

C.3 Auszonung

Wollte man - anders als der Gutachter - die Zuweisung des Freudenberg und des Hasenbühls zur Nichtbauzone als Auszonung im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung werten, wäre entschädigungsrechtlich in erster Linie zu prüfen, ob es den Eigentümern möglich gewesen wäre, ihr Land in kurzer Zeit aus eigener Kraft der Überbauung zuzuführen.

Diese Frage ist für das zu prüfende Teilstück der Parzelle GB-Nr.1660 (Freudenberg) von vornherein zu verneinen. Wie oben unter C.1'.E dargelegt,, liegt es in einer SPV-Zone. Es hätte also vor einer Überbauung noch in eine ordentlichen Bauzone übergeführt werden müssen. Die geltende zonenplanmässige Behandlung erweist sich als entscheidendes rechtliches Hindernis, das einer baldigen Überbauung entgegengestanden wäre (32). Eine entschädigungspflichtige Auszonung ist damit zu verneinen.

Die Grundstücke im Hasenbühl gehören gemäss dem geltenden Zonenplan einer vollgültigen Bauzone an (E 2 1/,2). Dennoch bestanden auch bezüglich dieser Grundstücke erhebliche Hindernisse, die sich einer Überbauung entgegengestellt hätten. Zumindest strassenmässig sind die Grundstücke nicht bzw. nicht ausreichend erschlossen. Es fehlt ein gesicherter Zugang zu einer öffentlichen Strasse. Wie vorne unter C.1.D dargelegt, genügt das zugunsten der Parzelle GB-Nr.3174 bestehende Fuss- und Fahrwegrecht zur Meisenbergstrasse für eine Überbauung nicht. Die servitutsrechtlich gesicherte Zufahrt zum

32 Vgl. Hauptgutachten, Kapitel 3.4, Seite 34-37.

Bellevueweg (33) erweist sich deswegen als ungenügend, weil der als Verbindungsstück dienende Bruibachweg wegen seiner Steilheit und seines Ausbaugrades Erschliessungsfunktionen nicht wahrnehmen kann. - Aufgrund der bestehenden (nicht rechtskräftigen) Plangrundlagen für die Kanalisation geht der Gutachter im übrigen davon aus, dass jedenfalls das Grundstück GB Nr.3174 auch kanalisationsmässig kaum als groberschlossen qualifiziert werden kann. Einer schnellen Überbauung hätten sich auch von daher Hindernisse entgegengestellt.

Diese Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit steht im Einklang mit dem Ausgang der Bemühungen von Seiten der Grundeigentümerinnen, ihre Parzellen der Überbauung zuzuführen. Seit Inkrafttreten des Zonenplanes 82 sind gemäss Angaben des Stadtbauamtes Zug ein Baugesuch (März 1984) und zwei Bauermittlungen (September 1984 und Februar 1991) eingereicht worden. Das Baugesuch 1984 wurde wieder zurückgezogen. Die beiden Bauermittlungen wurden ebenfalls negativ beschieden, die letzte ausdrücklich unter Bezugnahme auf die ungenügende Erschliessung. Nachzutragen bleibt, dass auf das gesamte Areal nach der Annahme der Grünrauminitiative zur Sicherung der Planung eine Planungszone gelegt wurde (34).

Zusammenfassend kommt der Gutachter zum Schluss, dass auch für das Areal Hasenbühl eine materielle Enteignung wegen Auszonung zu verneinen ist. Der Grund liegt in der fehlenden Realisierungswahrscheinlichkeit für eine Überbauung.

33 Ob diese Zufahrt auch für eine grössere Überbauung in Anspruch genommen werden kann, müsste aufgrund einer Einsicht in die Belege noch geprüft werden.

34 Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zug vom 24. September 1990. Die Pläne wurden am 28. September 1990 aufgelegt.