Inhaltsverzeichnis

B
Stichwortverzeichnis 11

4.1 § 22 RPG, § 44 PBG, § 4 V PBG

Regeste:
§ 22 RPG, § 44 PBG, § 4 V PBG – Das vorübergehende Stationieren von Booten auf einer am See gelegenen Wiese gilt nicht als bewilligungspflichtiges Bauvorhaben. Die Bewilligung für einen gesteigerten Gemeingebrauch ist zu Recht erteilt worden.

Aus dem Sachverhalt:

A. Am 1. Juni 2012 erteilte das Departement für Soziales, Umwelt und Sicherheit (SUS) der Stadt Zug der Messe Zug AG die Bewilligung zur Benützung des öffentlichen Grundes im Hafenareal für die Messeeinrichtungen während der vom 20. bis 28. Oktober 2012 dauernden Zuger Messe. Gleichzeitig wurde der Messe Zug AG bewilligt, u.a. einen Streifen des westlichen Teils des in der Zone «Öffentliches Interesse für Bauten und Anlagen» liegenden Grundstücks Nr. 000 für die provisorische Bootsstationierung zu nutzen, da auf dem Trockenliegeplatz – wo die Boote normalerweise stationiert sind – während der Messe die Festzelte standen. Gemäss Ziff. 10 der Bedingungen und Auflagen waren die Boote spätestens am 17. November 2012 wieder von den Zwischenlagerflächen zu entfernen. Gegen diesen Beschluss liessen A. B. und C. B. am 15. Oktober 2012 beim Regierungsrat Beschwerde einreichen und beantragen, es sei in Aufhebung des angefochtenen Beschlusses die Stationierung von Fahrzeugen aller Art auf der Parzelle seeseitig des Grundstücks GS Nr. xxx zu untersagen und es sei der Beschwerdegegnerin zu befehlen, dieses Areal zu räumen. Eventualiter sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, für die Umnutzung des Grundstücks ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchführen zu lassen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Stadtrats. Der Regierungsrat hiess die Beschwerde mit Beschluss vom 4. Juni 2013 teilweise gut und wies den Stadtrat bzw. das SUS der Stadt Zug an, das zu Gunsten von Grundstück Nr. xxx und zu Lasten von Grundstück Nr. 000 bestehende Fusswegrecht zukünftig mit einer Auflage in der Bewilligung für die provisorische Bootsstationierung in der Schilfmatt zu berücksichtigen. Das Fusswegrecht sei zusätzlich im jeweils der Bewilligung beigefügten Plan einzuzeichnen. Im Übrigen wies der Regierungsrat die Beschwerde ab.

B. Gegen diesen Regierungsratsbeschluss vom 4. Juni 2013 liessen A. B. und C. B. am 9. Juli 2013 beim Verwaltungsgericht Beschwerde einreichen und beantragen, es sei, unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses des Stadtrates von Zug und teilweiser Aufhebung desjenigen des Regierungsrates von Zug, die Stationierung von Fahrzeugen aller Art auf der Parzelle seeseitig ihres Grundstücks zu untersagen und es sei der Beschwerdegegnerin gegebenenfalls zu befehlen, dieses Areal zu räumen. Eventualiter sei die Beschwerdegegnerin anzuweisen, für die Umnutzung dieses Grundstückes ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchführen zu lassen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen für alle Instanzen zu Lasten der Beschwerdegegnerin.

Der Regierungsrat und der Stadtrat beantragten die Abweisung der Beschwerde unter Kosten-

folge zu Lasten der Beschwerdeführer. Den Parteien wurden die jeweiligen Vernehmlassungen gegenseitig zur Kenntnisnahme zugestellt. In der Folge gingen keine weiteren Eingaben ein.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Beschwerdegegenstand ist die Frage, ob die vorübergehende Stationierung der Boote auf der (...)wiese baubewilligungspflichtig ist, wie dies von den Beschwerdeführern behauptet wird. Die Beschwerdegegner stellen sich auf den Standpunkt, eine Baubewilligung sei nicht erforderlich und die vorübergehende Lagerung sei als bewilligungspflichtiger gesteigerter Gemeingebrauch zu qualifizieren.

3.1 Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700) dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Bewilligungspflicht erstreckt sich auf «mindestens jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen» (BGE 120 Ib 379 Erw. 3c). Massgebend ist nach der Praxis des Bundesgerichts, ob mit der fraglichen baulichen Massnahme nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Das Bundesgericht hat die Bewilligungspflicht namentlich bejaht für Fahrnisbauten, welche über nicht unerhebliche Zeiträume ortsfest verwendet werden, wie z. B. Wohnwagen, Buden und Baracken, Beton-Aufbereitungsanlagen, eine Brechanlage für einen Recycling-Betrieb, ein zwei Meter hoher Drahtgitterzaun, ein Holzfass für Jugendliche, Sonnenkollektoren auf 8m2, Scheinwerfer zur Beleuchtung des Pilatus, oder eine Sammelstelle und Sortieranlage für Bauschutt (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Auflage, Bern 2008, S. 302 mit Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Die bewilligungspflichtigen Vorgänge werden in Art. 22 Abs. 1 RPG mit «Errichten» und «Ändern» bezeichnet. Neben baulichen Änderungen können auch Zweckänderungen bestehender Bauten und Anlagen unter die Baubewilligungspflicht fallen, sofern sie geeignet sind, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu zeitigen. Dies ist dann der Fall, wenn solche Zweckänderungen die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Dabei ist es unerheblich, ob mit der Zweckänderung bauliche Massnahmen verbunden sind oder nicht. Eine ohne bauliche Vorkehren auskommende Zweckänderung ist nur dann von der Baubewilligungspflicht ausgenommen, wenn auch der neue Verwendungszweck der in der fraglichen Zone zuzulassenden Nutzung entspricht oder sich die Änderung hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Planung als ausgesprochen geringfügig erweist (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Kommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 22 N 17 mit Verweis auf BGE 113 Ib 223).

3.2 Artikel 22 Abs. 1 RPG ist eine Minimalvorschrift und unmittelbar anwendbar. Den Kantonen bleibt es vorbehalten, über den bundesrechtlichen Mindeststandard hinauszugehen und weitere Vorgänge der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Andererseits dürfen sie Kleinstbauten und -anlagen von der Baubewilligungspflicht ausnehmen, sofern sie keine nennenswerten Einflüsse auf Raum, Erschliessung und Umwelt bewirken. Die Kantone dürfen jedoch nicht von der Bewilligungspflicht befreien, was nach Art. 22 Abs. 1 RPG einer Bewilligung bedarf (Aldo Zaugg/ Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, Band I, 3. Auflage, Bern 2007, Art. 1 N 10). Gemäss § 44 Abs. 1 Satz 1 des zugerischen Planungs- und Baugesetzes vom 26. November 1998 (PBG, BGS 721.11) bedarf einer Bewilligung der zuständigen Gemeindebehörde, wer Bauten und Anlagen erstellen, ändern oder anders nutzen will. Geringfügige Bauvorhaben, welche die nachbarlichen und die öffentlichen Interessen nicht erheblich berühren, sind der zuständigen Gemeindebehörde mit einer Bauanzeige zu melden (§ 44 Abs. 2 Satz 1 PBG). Paragraph 4 Abs. 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG, BGS 721.111) enthält eine Definition, was unter Bauten und Anlagen im Allgemeinen zu verstehen ist. Demnach sind Bauten und Anlagen künstlich geschaffene und auf Dauer angelegte Einrichtungen, die den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Namentlich sind es unter oder über dem Boden errichtete Gebäude und Anlagen aller Art, einschliesslich An-, Um- und Aufbauten, Keller, Strassen, Parkplätze, Mauern und Terrainveränderungen und dergleichen. Ferner sind es Fahrnisbauten und provisorische Bauten (§ 4 Abs. 2 V PBG).

3.3 Paragraph 67 Abs. 1 der Bauordnung der Stadt Zug vom 7. April 2009 (BO Zug) konkretisiert die bewilligungspflichten Bauten, Anlagen und baulichen Vorkehren und hält fest, dass Neu-, Um-, An- und Aufbauten, Tiefbauten, der Abbruch von Gebäuden sowie wesentliche Aussenrenovationen und Reklamevorrichtungen (lit. a); bestimmte Terrainveränderungen (lit. b); bestimmte Stützmauern mit Hinterfüllung und bei Abgrabungen (lit. c); Terrainveränderungen, Stützmauern und Einfriedungen entlang von Strassen und Wegen (lit. d); Nutzungsänderungen (lit. e); das Erstellen von Strassen, Plätzen, Parkplätzen und Zufahrten (lit. f); und andere bauliche Vorkehren, die das Orts- und Landschaftsbild beeinflussen, wie Lagerplätze, Antennen, Wohnwagen ausserhalb der öffentlichen Zeltplätze usw. (lit. g) der Baubewilligungspflicht unterliegen.

4.

4.1 Die vorliegend in Frage stehenden Boote sind rechtlich analog zu Fahrnisbauten zu behandeln. Einzelne Fahrnisbauten können nach § 44 Abs. 2 Satz 1 PBG etwa dann von der Bewilligungspflicht ausgenommen sein, wenn sie als geringfügige Bauvorhaben zu qualifizieren sind. Dies ist vorliegend nicht der Fall, da es sich um eine grössere Menge von Booten handelt, die – zwar nur vorübergehend – auf der (...)wiese gelagert werden sollen. Um ein «geringfügiges Bauvorhaben» im Sinne des zitierten Paragraphen handelt es sich dabei nicht. Aus der in Erw. 3.1 zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 22 Abs. 1 PGB erhellt, dass bei Fahrnisbauten die Erheblichkeit des Zeitraums, über den die Fahrnisbaute ortsfest verwendet wird, für das Bestehen einer Bewilligungspflicht von ausschlaggebender Bedeutung

ist. Die zugerische V PBG hält dementsprechend ausdrücklich fest, dass nur auf Dauer angelegte Einrichtungen der Bewilligungspflicht unterliegen (§ 4 Abs. 1 V PBG). Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine vorübergehende Lagerung der Boote auf dem westlichen Teil von Grundstück Nr. 000. Die Zuger Messe dauert jeweils 9 Tage, im Jahr 2012 fand sie vom 20. bis 28. Oktober 2012 statt. Gemäss Bewilligung vom 1. Juni 2012 mussten die Boote bis spätestens am 17. November 2012 wieder von den Zwischenlagerflächen entfernt werden. Unklar ist, ab welchem Zeitpunkt die Zwischenlagerflächen von der Messeveranstalterin benutzt werden. Nach Angaben des Beschwerdegegners 2 hat die vorübergehende Bootslagerung im Jahr 2012 zwei bis drei Wochen vor der Zuger Messe begonnen, was nachvollziehbar ist, zumal der Aufbau am Bootstrockenliegeplatz erst ab dem 27. September 2012 – ebenfalls ca. drei Wochen vor der Zuger Messe – bewilligt worden war. Insgesamt waren die Boote somit während ca. zwei Monaten am ausserordentlichen Standort gelagert. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Beschwerdegegner bei dieser Dauer nicht von einem erheblichen Zeitraum bzw. einer auf Dauer angelegten Einrichtung ausgingen und eine Baubewilligungspflicht verneinten. Um sicherzustellen, dass die vorübergehende Bootslagerung jeweils möglichst kurz gehalten wird und die Erheblichkeitsgrenze nicht überschreitet, ist aber künftig nicht nur das Ende, sondern auch der Beginn der vorübergehenden Lagerung ausdrücklich in der Bewilligung festzuhalten. Die Behauptung des Beschwerdeführers, wonach die «Umnutzung» im Jahre 2012 für mehr als fünf Monate bewilligt worden war, entbehrt jeglicher Grundlage. Jedenfalls ist eine derart lange Dauer weder der Bewilligung vom 1. Juni 2012 noch jener vom 2. Oktober 2012 zu entnehmen (wie lange die Boote im Jahr 2012 tatsächlich auf der Schilfmattwiese gelagert waren, entzieht sich der Kenntnis des Gerichts).

4.2 Dem bleibt anzufügen, dass die provisorische Bootslagerung auch keine bewilligungspflichtige Umnutzung bzw. Nutzungsänderung Sinne von § 67 Abs. 1 lit. e BO Zug darstellt, wie dies vom Beschwerdeführer vertreten wird. Auch eine Nutzungsänderung unterliegt nur dann der Bewilligungspflicht, wenn sie von dauerhaftem Bestand ist. Dies trifft nach dem Gesagten im vorliegenden Fall nicht zu. Aus demselben Grund kann auch nicht etwa von einer «Umwidmung» des in der «Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen» – einer Bauzone – gelegenen Areals gesprochen werden. Im Übrigen dient die vorübergehende Verwendung des Areals zur Stationierung der Boote während der Zuger Messe dem Gemeinwohl und entspricht damit der in der «Zone des öffentlichen Interesses für Bauten und Anlagen» zugelassenen Nutzung (vgl. § 18 Abs. 1 lit. a und § 26 Abs. 1 PBG; § 55 BO Zug), wie nachfolgend noch darzulegen bleibt.

4.3 Zusammenfassend ist nicht zu beanstanden, dass der Beschwerdegegner 1 die vorübergehende Nutzung des westlichen Teils des Grundstücks Nr. 000 zur Lagerung von leichten Booten während der Zuger Messe nicht der Baubewilligungspflicht unterstellt hat. Zu Recht wurde die Nutzung aber aufgrund ihrer Intensität als gesteigerter Gemeingebrauch qualifiziert. Der gesteigerte Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes unterliegt der polizeilichen Bewilligung. Nachfolgend gilt noch zu prüfen, ob im vorliegenden Fall die polizeiliche Bewilligung zu Recht erteilt worden ist.

5.

5.1 Die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch steht der Exekutive grundsätzlich schon auf Grund ihrer Verfügungsgewalt über die öffentlichen Sachen zu (vgl. Ulrich Häfelin/ Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/ St. Gallen 2010, Rz. 2403 f.). In den relevanten Gesetzen auf Kantons- und Gemeindestufe findet sich zudem eine ausreichende gesetzliche Grundlage, was im vorliegenden Verfahren – an welchem der Veranstalter nicht direkt beteiligt ist – nicht in Abrede gestellt wird: Gemäss § 59 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (Gemeindegesetz, GG, BGS 171.1) obliegt der Einwohnergemeinde unter Vorbehalt der Reglungen in anderen Erlassen, namentlich im Polizeirecht, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung sowie die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Paragraph 20 des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz, BGS 512.2) sieht zudem für Anlässe auf öffentlichem oder privatem Grund, wenn erhebliche Sicherheitsprobleme zu erwarten sind, das Treffen einer Vereinbarung zwischen Veranstaltenden und der Polizei bzw. die Bewilligungspflicht vor. In der Gemeinde Zug ist für die zeitlich beschränkte Nutzung von Strassen, Plätzen und öffentlichen Grünanlagen für Veranstaltungen die Polizeiabteilung zuständig (Regelung der Kompetenzen bei Benützung öffentlichen Grundes oder städtischer Liegenschaften vom 19. Dezember 1989). Nachfolgend ist zu prüfen, ob dem Veranstalter die Bewilligungserteilung zur vorübergehenden Bootslagerung auf der Schilfmattwiese hätte verweigert werden müssen, wie dies von den Beschwerdeführern behauptet wird. Bei der gerichtlichen Überprüfung dieser Frage ist zu berücksichtigen, dass den kommunalen Behörden beim Entscheid darüber, ob, wem und in welchem Umfang eine bestimmte Nutzung zu bewilligen ist, über einen gewissen Ermessensspielraum verfügen (Ulrich Häfelin/ Georg Müller/ Felix Uhlmann, a.a.O., Rz. 2405).

5.2 Der Regierungsrat weist in Erw. 4b) des angefochtenen Beschlusses zutreffend darauf hin, dass an der Durchführung der Zuger Messe ein grosses öffentliches Interesse bestehe, da es sich um einen wichtigen gesellschaftlichen Anlass handelt und dieser für die ausstellenden Unternehmen und den Kanton Zug von grosser Bedeutung ist. Nachdem die vorübergehende Lagerung der Boote auf dem fraglichen Areal direkt durch die Durchführung der Zuger Messe bedingt ist, besteht auch an ihr ein gewichtiges öffentliches Interesse. Das fragliche Areal liegt in unmittelbarer Nähe zum Hafen, weshalb nicht von einer erheblichen, zusätzlichen ästhetischen Beeinträchtigung durch die Zwischenlagerung der Boote auszugehen ist. Auch darf ohne weiteres angenommen werden, dass die Wasservögel – auf der Schilfmattwiese selber oder an alternativen Orten – nach wie vor genügend Platz zum Grasen haben. Der Fussweg ist gemäss Plan vom 1. Oktober 2012 von der Bootslagerung nicht beeinträchtigt. Was das Fusswegrecht des Beschwerdeführers betrifft, hat der Regierungsrat ausdrücklich dessen Berücksichtigung mittels Auflage und Einzeichnung im der Bewilligung jeweils beigelegten Plan verlangt und insofern die Beschwerde gutgeheissen; auch dieses steht der grundsätzlichen Bewilligung der Zwischenlagerung der Boote nicht entgegen. Sodann ist gegen die vorübergehende Stationierung der Boote auf der Schilfmattwiese auch aus ökologischer Sicht

grundsätzlich nichts einzuwenden, zumal Motoren mit Treibstoff- oder Ölverlust gemäss Betriebsreglement für den Bootshafen Zug (Hafenordnung) vom 31. März 1999 unverzüglich zu entfernen sind. Auch Schäden an der Wiese, den Bäumen oder am Haus des Beschwerdeführers sind nicht zu erwarten; konkrete Schäden werden vom Beschwerdeführer denn auch nicht bezeichnet. Gemäss Bewilligung darf die Wiese nicht mit Zugfahrzeugen befahren werden; die Durchsetzung dieser Auflage obliegt der Bewilligungsbehörde. Sodann versteht sich von selbst, dass die Boote so zu lagern sind, dass keine Personen oder Sachen gefährdet werden. Eine leichte Beeinträchtigung akustischer Natur bei Wind durch vereinzelte Boote mit Segelmasten und daran befestigten Seilen darf den Hafenanwohnern während einer beschränkten Dauer zugemutet werden, zumal sich das Grundstück des Beschwerdeführers nicht viel mehr als 100 Meter vom Hafen entfernt befindet.

5.3 Zusammenfassend stehen dem gewichtigen öffentlichen Interesse an der Durchführung der Zuger Messe im Hafenareal und der damit verbundenen vorübergehenden Stationierung kleiner Boote auf der (...)wiese keine überwiegenden privaten oder öffentlichen Interessen gegenüber. Der Stadtrat hat mit der Erteilung der Bewilligung den ihm zustehenden Ermessensspielraum nicht verletzt. Vielmehr handelt es sich bei der Zwischenlagerung der Boote im fraglichen Areal um eine zweckmässige Lösung des sich aufgrund der Zuger Messe stellenden Platzproblems. Zu Recht hat die Stadt Zug hierfür eine Bewilligung erteilt. Ein Wegtransport der Boote auf einen weiter entfernten Platz ist nicht erforderlich, zumal sich an einem anderen Standort ähnliche Probleme stellen würden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.

Urteil des Verwaltungsgerichts vom 6. September 2013 V 2013 / 92

Eine gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wurde vom Bundesgericht mit Urteil vom 27. August 2014 abgewiesen (1C_790/2013)

B

Stichwortverzeichnis

Baubewilligung, Pflicht zu, 5

Gemeingebrauch, gesteigerter, 5

Interessenabwauml;gung, 5