

Inhaltsverzeichnis

II

Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr 5

1 Bau- und Planungsrecht 5

C

Stichwortverzeichnis 29

II. Raumplanung, Bauwesen, Gewässer, Energie, Verkehr

1. Bau- und Planungsrecht

1.1 § 4 Abs. 2 GSW

Regeste:

§ 4 Abs. 2 GSW – Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine Privatstrasse öffentlich zu erklären ist?

Aus dem Sachverhalt:

Die Korporation Zug ist Eigentümerin der Strassengrundstücke Nrn. 2715 und 951, Gemeinde Baar. Diese sind Teil der Bruneggstrasse, welche vom Schmittli in die Brunegg führt. Von dort aus verläuft die Strasse weiter auf den Zugerberg bis zur Felsenegg und zum Institut Montana.

Da die Bruneggstrasse auf dem Gemeindegebiet von Baar eine Privatstrasse im Eigentum der Korporation Zug ist, gelangte die Korporation Zug mit dem Begehren an den Gemeinderat Baar, dass die Bruneggstrasse auf dem Gemeindegebiet von Baar öffentlich zu erklären sei. Mit Beschluss vom 5. September 2012 lehnte der Gemeinderat Baar das Begehren um Öffentlicherklärung der Bruneggstrasse ab. Gegen den Entscheid des Gemeinderats Baar reichte die Korporation Zug eine Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat ein.

Aus den Erwägungen:

3. Gemäss angefochtenem Beschluss vom 5. September 2012 und den gestellten Parteibegehren bildet Streitgegenstand grundsätzlich nur die Frage, ob die Bruneggstrasse auf dem Gemeindegebiet Baar öffentlich zu erklären ist oder nicht. Da aber die Öffentlicherklärung mithin voraussetzt, dass die umstrittene Strasse nicht bereits aus anderen Gründen öffentlich ist, muss der Streitgegenstand dementsprechend ausgeweitet werden. Vorab ist deshalb die rechtliche Ausgangslage kurz darzustellen.

4. Gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW; BGS 751.14) sind Strassen und Wege öffentlich, wenn sie: a) seit unvordenklicher Zeit im Gemeingebrauch stehen, oder b) das Gemeinwesen über die entsprechenden Wegrechte verfügt, oder c) im Verfahren der Öffentlicherklärung dem Gemeingebrauch gewidmet worden sind. Über die Öffentlichkeit entscheidet die Baudirektion oder der Gemeinderat. Der Entscheid ist unter Hinweis auf das Einsprache- und Beschwerderecht im Amtsblatt zu publizieren. Die Betroffenen sind soweit möglich direkt zu benachrichtigen. Für die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs ist die Amtsblattpublikation massgebend (§ 4 Abs. 2 GSW).

Für die Öffentlichkeit einer Strasse oder eines Weges unterscheidet das Gesetz demnach drei Situationen: Erstens kann die Öffentlichkeit seit jeher, eben seit unvordenklicher Zeit

bestehen; oder zweitens auf grundbuchlichen Rechten beruhen; oder drittens im Verfahren der Öffentlicherklärung dem Gemeingebrauch gewidmet worden sein.

5. Die Beschwerdeführerin behauptet zu Recht nicht, dass das Gemeinwesen bereits über die entsprechenden Wegrechte verfüge und aus diesem Grunde die Bruneggstrasse öffentlich sei. Gegenteiliges geht denn auch weder aus den grundbuchlichen Eintragungen noch aus den Verfahrensakten hervor. Insbesondere hat die Beschwerdeführerin der Allgemeinheit keine dinglichen oder obligatorischen Benutzungsrechte an ihren Strassengrundstücken Nrn. 2715 und 951, Gemeinde Baar, eingeräumt. Auch anderweitig ist ein entsprechender Anspruch nicht begründet worden. Die Öffentlichkeit der Bruneggstrasse infolge von § 4 Abs. 1 lit. b GSW («Wegrechte zu Gunsten des Gemeinwesens») ist somit zu verneinen. Einer näheren Beurteilung bedürfen jedoch die beiden weiteren Anwendungsfälle gemäss § 4 Abs. 1 lit. a («Gemeingebrauch seit unvordenklicher Zeit») und lit. c GSW («Widmung im Verfahren der Öffentlicherklärung»).

6. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Einwohnergemeinde Zug habe in der Vereinbarung vom 11. April 2000 anerkannt, dass es sich bei der Bruneggstrasse um eine Gemeindestrasse handle, die seit unvordenklicher Zeit im Gemeingebrauch stehe. Man könne sich somit mit Fug und Recht auf den Standpunkt stellen, dass die Bruneggstrasse auch im Bereich des Gemeindegebiets Baar seit unvordenklicher Zeit im Gemeingebrauch stehe. Schliesslich hätten auch schon die grossen Ersatzbusse der ZVB bei Streckenunterbrüchen der Bahn diese Strasse benutzt. Während der Unwetterkatastrophe im August 2005 sei der gesamte motorisierte Verkehr auf den Zugerberg über die Bruneggstrasse geführt worden. Bis zum Restaurant Brunegg sei die Strasse bisher generell immer öffentlich zugänglich und befahrbar gewesen.

a) Steht eine Sache, insbesondere eine Strasse oder ein Weg, seit unvordenklicher Zeit im öffentlichen Gebrauch, so kann ausnahmsweise auf eine Widmung verzichtet werden (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, 6. Aufl., S. 537 N 2351). Massgeblich hierfür ist somit das Zeitmoment. Die Duldung des Gemeingebrauchs muss seit langer, «unvordenklicher» Zeit erfolgt sein, damit der Weg oder die Strasse als öffentlich vermutet werden kann (vgl. Zimmerlin, Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985, 2. Aufl., § 11 N 3). Unvordenklichkeit wird angenommen, wenn die Kunde eines anderen Zustands der memoria hominum entschwunden ist, mit anderen Worten, wenn die gegenwärtige Generation keinen anderen Zustand gekannt und auch von ihren Vorfahren nicht in Erfahrung gebracht hat. Der betreffende Zustand muss also mindestens zwei Menschenalter hindurch andauert haben (vgl. Liver, Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, IV/2a (Das Sachenrecht), 2. Auflage, Zürich 1980, Art. 731 N 141; AGVE 1991 S. 305 ff.). Dies kann beispielsweise für Kirchenwege, für andere historische Verbindungen oder für seit eh und je bestehende Kantons- und Gemeindestrassen der Fall sein (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. April 1995 betreffend Gesetz über Strassen und Wege [GSW], Vorlage Nr. 247.1 – 8615, S. 7).

b) Die Ausführungen der Beschwerdeführerin sind nicht geeignet, den Nachweis der Unvordenklichkeit zu erbringen. Die Vereinbarung vom 11. April 2000 regelt den Unterhalt für die Gemeindestrassen im Eigentum der Beschwerdeführerin. Diese vertragliche Abmachung wurde zwischen der Einwohnergemeinde Zug und der Beschwerdeführerin getroffen und hat daher keine rechtsbindende Wirkung für die Beschwerdegegnerin. Dies gilt umso mehr, als in der erwähnten Vereinbarung mit keinem Wort dargelegt wird, inwiefern die Bruneggstrasse seit unvordenklicher Zeit im Gemeingebrauch stehe. Aus dem Vertragsverhältnis mit der Einwohnergemeinde Zug kann die Beschwerdeführerin somit nichts zu ihren Gunsten ableiten. Die weiteren Argumente, wonach bei Streckenunterbrüchen oder der Unwetterkatastrophe im August 2005 der motorisierte Verkehr über die Bruneggstrasse ausgewichen und zudem die Strasse bis zum Restaurant Brunegg bisher generell immer öffentlich zugänglich und befahrbar gewesen sei, verkennen das erforderliche Zeitmoment. Diese Gegebenheiten stellen daher allesamt keine Bestätigung dafür dar, dass die Bruneggstrasse seit eh und je bzw. unvordenklicher Zeit der Allgemeinheit zur Benutzung offen steht. Auch aus dem eingereichten Kaufregister-Auszug XXXIII Nr. 164 kann dies nicht geschlossen werden. Vielmehr ist daraus ersichtlich, dass die Bruneggstrasse vermutlich um ca. 1870 erbaut wurde. Die Korporation Zug schloss damals mit der Korporation Grüt einen Vertrag, in dem sie sich verpflichtete, auf ihre Kosten eine gegenüber der Einmündung der Cholrainstrasse von der Allenwinden-Ägeristrasse abgehende, mindestens 12 Fuss breite Strasse in ihre Bruneggalmend zu erstellen und künftig zu unterhalten. Die Korporation Grüt trat dazu das benötigte Land ab und erhielt im Gegenzug ein immerwährendes Fuss- und Fahrwegrecht auf der neuen (Brunegg-)Strasse. Die zu diesem Zeitpunkt bestehende Strasse, welche im Vergleich zur neuen (Brunegg-)Strasse etwas nördlicher gelegen war, wurde aufgehoben. Von weiteren Fuss- und Fahrwegrechten zu Gunsten der Allgemeinheit bzw. von entsprechenden Hinweisen darauf, dass die Bruneggstrasse für jedermann zugänglich gewesen sein soll, ist im genannten Kaufregister-Auszug keine Rede. Es kann damit auch ausgeschlossen werden, dass es sich bei der Bruneggstrasse um eine historische Strassenverbindung oder um eine seit eh und je bestehende Kantons- oder Gemeindestrasse handelt. Somit ist die Beschwerde in diesem Punkte unbegründet und daher abzuweisen.

7. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Bruneggstrasse auf dem Gemeindegebiet Baar weder nach § 4 Abs. 1 lit. a noch nach § 4 Abs. 1 lit. b GSW öffentlich ist. Sie stellt damit eine Privatstrasse im Eigentum der Beschwerdeführerin dar. Nachfolgend bleibt deshalb zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin Recht verletzt hat, indem sie das Gesuch um Öffentlicherklärung der Bruneggstrasse für motorisierte Fahrzeuge abgewiesen hat (vgl. § 4 Abs. 1 lit. c GSW).

8. Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass nicht nur die Bewirtschaftung durch die Korporation Grüt, sondern die gesamte Waldbewirtschaftung des Gebiets Brunegg schon seit langer Zeit über die Bruneggstrasse erfolge. Ausserdem führe die Bruneggstrasse hinauf zum Institut Montana. Das Gebiet «Montana» werde ausgebaut, da der Bedarf des Instituts an Raum- und Verkehrsinfrastruktur zunehmen werde. Zurzeit laufe zwar erst die Planungsphase

zur Bebauung Montana. Geplant sei aber jetzt schon, dass unter anderem die Bahnstation Felsenegg in Verbindung mit einer neuen, modernen Busstation der ZVB neu gebaut werden solle. Ein bedeutendes Element der aktuellen Planung sei auch der Infrastrukturausbau des öffentlichen Verkehrs auf dem Gebiet Vordergeissboden. Dieses Gebiet solle primär als Erholungsraum ausgestaltet werden. Die Attraktivität des Zugerbergs für Erholungssuchende solle erhalten und gefördert werden und das Erholungsangebot solle einen hohen Qualitätsstandard aufweisen, angestrebt werden solle eine extensive Naherholung. Im Entwicklungsleitbild Zuger-/Walchwiler-/Rossberg sei daher auch eine Stärkung der Zugerbergbahn vorgesehen. Diese Zielvorgaben hätten Ausbauarbeiten zur Folge, die den Zugang für Schwertransporte auf den Zugerberg erfordern werden. Die Schwertransporte würden Tausende von Lastwagenfahrten umfassen. Für die Erschliessung des Gebiets Felsenegg/Montana sei dabei derjenige Verkehrsweg zu wählen, der zu diesem Zweck am besten geeignet sei. Dies sei die Bruneggstrasse. Alternative Verkehrserschliessungen zur Bruneggstrasse würden entweder aus technischen oder aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht in Frage kommen. Es sei weiter im Interesse aller, dass der Zugerberg bzw. der Vordergeissboden als Ausbildungsstandort und Naherholungsgebiet weiterentwickelt werde. Eine rasche und reibungslose Umsetzung der dazu in Planung befindlichen Bautätigkeit erfordere aber auch die notwendige Erschliessungsinfrastruktur. Hierzu gehöre die Öffentlicherklärung des ca. 600 m langen Teilstücks der Bruneggstrasse für den motorisierten Verkehr auf dem Gemeindegebiet Baar. Der Beschluss der Beschwerdegegnerin, diesen kurzen Strassenabschnitt nicht öffentlich zu erklären, sei in Anbetracht all dieser Umstände und dem (über)gemeindlichen Interesse als unverhältnismässig und kleinlich zu beurteilen.

a) Gemäss § 18 Abs. 1 VRG wendet die Behörde bei der rechtlichen Würdigung der festgestellten Tatsachen das Recht von Amtes wegen an. Für die hier vorzunehmende rechtliche Beurteilung ist vorab der Frage nachzugehen, ob der einzelne, eine Person des zivilen oder öffentlichen Rechts, einen Rechtsanspruch auf Öffentlicherklärung einer Privatstrasse hat, sofern die dafür erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

b) Ein öffentlich-rechtlicher Anspruch ist eine sich aus dem öffentlichen Recht ergebende Berechtigung, zu deren Geltendmachung den Berechtigten ein Rechtsmittel zur Verfügung steht. Dies gilt beispielsweise für die Polizeierlaubnis. Für sie ist charakteristisch, dass die darum ersuchende Person einen Rechtsanspruch auf Erteilung besitzt, wenn sie die gesetzlich festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Für das Vorliegen eines Rechtsanspruchs ist somit massgeblich, ob der Bewilligungsbehörde für die Entscheidung hinsichtlich der zu erteilenden Erlaubnis ein Ermessen zusteht oder nicht (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 174 N 745 ff. und S. 579 N 2534). Die Antwort darauf gibt grundsätzlich das positive Recht (vgl. Wicki, Die öffentliche Strasse und ihre Benützung, Winterthur 1967, S. 19). Gemäss § 4 Abs. 1 lit. c GSW ist eine Strasse unter anderem dann öffentlich, wenn sie im Verfahren der Öffentlicherklärung dem Gemeingebrauch gewidmet worden ist. Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung entscheidet die Baudirektion oder der Gemeinderat über die Öffentlichkeit. Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens wird somit im GSW nicht näher definiert, so dass den

Gemeinden diesbezüglich ein erheblicher Gestaltungsspielraum offen steht. Die Gemeinde Baar hat im Rahmen der letzten Revision des Strassenreglements die Öffentlicherklärung von Strassen und Wegen geregelt. Nach Art. 26 Abs. 1 Strassenreglement kann der Gemeinderat private Strassen und Wege, die im öffentlichen Interesse liegen, öffentlich erklären. Es können öffentlich erklärt werden: Strassen, die notwendig sind, damit das öffentliche Netz sinnvoll funktioniert; Strassen, die eine Länge von mindestens 150 m aufweisen sowie kürzere Strassen, die später der Erweiterung von Bauzonen dienen oder dichte Baugebiete erschliessen; Strassen, auf denen gemeindliche Radwege gemäss Teilrichtplan Verkehr geführt sind. Diese kommunale Regelung ist eine «Kann-Vorschrift». Folglich liegt die Öffentlicherklärung privater Strassen und Wege im Ermessen der zuständigen Behörde. Dem einzelnen, sei er nun eine Person des privaten oder öffentlichen Rechts, steht daher kein durchsetzbarer Anspruch auf Öffentlicherklärung einer Privatstrasse zu (vgl. Wicki, a.a.O., S. 20; Fleiner, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1977, S. 351). Dies bedeutet, dass die Beschwerdeführerin zwar nach dem Gesagten grundsätzlich keinen Rechtsanspruch darauf hat, dass die Bruneggstrasse öffentlich erklärt wird; wohl aber hat sie Anspruch darauf, dass die zuständige Behörde im Verfahren der Öffentlicherklärung das ihr zustehende Ermessen pflichtgemäss ausübt (vgl. Häfelin/ Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 598 N 2603). Das heisst, dass die Ermessensbetätigung unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen Grundprinzipien erfolgen muss (BGE 122 I 267 E. 3b). Pflichtgemässe Ausübung bedeutet überdies nicht nur, dass der Entscheid rechtmässig, sondern auch dass er angemessen (zweckmässig) sein muss (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., S. 101 N 441; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 50 N 70 und 78 ff.). Zu beachten gilt weiter, dass sich der Regierungsrat bei der Überprüfung der Ermessensausübung eine Zurückhaltung in dem Sinn auferlegt, dass er nicht ohne Not in das Ermessen der Vorinstanz eingreift, selbst wenn ihm die volle Kognition zukommt, er mithin auch ermächtigt ist, die Angemessenheit der angefochtenen Verfügung zu überprüfen (vgl. § 42 Abs. 1 VRG). Dies gilt insbesondere dann, wenn das Gesetz der verfügenden Instanz einen weiten Ermessensspielraum zugesteht und es um ganz spezifische, beispielsweise auch örtliche Sachkenntnisse geht, mit denen die Vorinstanz besser vertraut ist.

c) Gemäss den Materialien zum Gesetz über Strassen und Wege (GSW) ist die Öffentlicherklärung dann rechtmässig, wenn das öffentliche Interesse an der Strasse oder am Weg richtplanmässig ausgewiesen ist und konkret gegenteilige Interessen überwiegt (Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 25. April 1995 betreffend Gesetz über Strassen und Wege [GSW], Vorlage Nr. 247.1 – 8615, S. 7). Der gemeindliche Richtplan ist behördenverbindlich und gibt Aufschluss darüber, wie sich das Gemeindegebiet bezüglich Siedlung, Landschaft, Verkehr, Ver- und Entsorgung räumlich entwickeln soll (vgl. § 15 Abs. 1 PBG). Nach Art. 3 Strassenreglement Baar legt der Gemeinderat im Richtplan Verkehr unter anderem die generelle Linienführung der gemeindlichen Sammel- und Erschliessungsstrassen sowie die Anschlussstellen für neue Quartierserschliessungen fest. Gestützt auf die kantonale und kommunale Richtplanung ist die Bruneggstrasse lediglich als kantonaler Wanderweg eingetragen. Sie wird somit

weder im Richtplan Verkehr der Gemeinde Baar vom 6. Juli 2005 noch im gleichlautenden Richtplan der Stadt Zug vom 20. Oktober 2009 als Sammel- oder Erschliessungsstrasse bezeichnet. Auch das von der Beschwerdeführerin angesprochene Gebiet Felsenegg/Montana ist gemäss kommunalem Richtplan nicht für eine Siedlungserweiterung vorgesehen und dient nicht als Anschlusspunkt für eine neue Erschliessung (mit Einzugsgebiet). Das öffentliche Interesse an der Bruneggstrasse für den motorisierten Verkehr ist deshalb richtplanmässig nicht ausgewiesen. Mithin sind auch keine anderen Gründe ersichtlich, welche ein überwiegendes Interesse an der Öffentlichkeit der Bruneggstrasse begründen würden. Namentlich ist darauf hinzuweisen, dass die für das Gebiet Felsenegg/Montana ausgeschiedene Bauzone mit speziellen Vorschriften (BsV) weitgehend überbaut ist. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Bauzone auch verkehrsmässig hinreichend erschlossen ist (vgl. Art. 22 Abs. 2 RPG). Es bestehen denn auch keinerlei Anzeichen dafür, dass der Zugang zum Zugerberg mit dem Institut Montana bisweilen erschwert oder verunmöglicht sein soll. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht. Sie ist jedoch der Ansicht, dass aufgrund zukünftiger Aus- und Neubauten der Baustellen- bzw. Lastwagenverkehr in diesem Gebiet dermassen zunehmen werde, so dass eine Erschliessung über die Bruneggstrasse notwendig und von öffentlichem Interesse sei. Dem ist entgegenzuhalten, dass bis anhin noch kein detailliertes Bauprojekt für die von der Beschwerdeführerin erwähnten Arbeiten vorliegt. Bis dahin ist noch keine präzise Beurteilung darüber möglich, ob und in welchem Ausmass überhaupt Bauarbeiten stattfinden und wie viele Lastwagenfahrten diese dann tatsächlich verursachen werden. Die tatsächliche und rechtliche Erschliessung betrifft die Frage der Baureife eines Grundstücks und bildet damit Gegenstand des konkret durchzuführenden Baubewilligungsverfahrens. Es ist daher auch erst in diesem Rahmen zu prüfen, ob für allfällige Aus- und Neubauten (inkl. Baustellenverkehr) eine genügende Zufahrt besteht und das Bauvorhaben somit bewilligungsfähig ist oder nicht. Sollte sich dabei die verkehrsmässige Erschliessung als ungenügend herausstellen, hat die Stadt Zug zusammen mit der jeweiligen Gesuchstellerin entsprechende Lösungen auszuarbeiten. Zeigt sich in diesem Fall, dass die Bruneggstrasse für weitere Bauvorhaben die einzige valable Erschliessungslösung darstellt, bestünde an ihr ein gewichtiges öffentliches Interesse, das auch für die Beschwerdegegnerin im Hinblick auf die gemeindeübergreifende Koordination zu berücksichtigen wäre. Vorliegend sind aber diese Voraussetzungen nicht erfüllt. Vielmehr ist festzuhalten, dass sich im heutigen Zeitpunkt aus der bestehenden Verkehrserschliessung kein aktuelles öffentliches Interesse ergibt, welches die Öffentlicherklärung der Bruneggstrasse für den motorisierten Verkehr für notwendig erscheinen lässt. In diese Betrachtung fällt weiter, dass der von der Beschwerdeführerin angesprochene Baustellen- bzw. Lastwagenverkehr lediglich temporären Charakter aufweist und daher auch unter diesem Aspekt (momentan) unklar bleibt, ob und inwiefern dadurch allenfalls ein polizeiwidriger Zustand zu befürchten wäre. Im Weiteren mag es auch ohne weiteres zutreffend sein, dass sich der Zugerberg bzw. der Vordergeissboden als Ausbildungsstandort und Naherholungsgebiet weiterentwickeln soll. Inwiefern jedoch die Widmung der Bruneggstrasse hierzu von massgeblicher Bedeutung sein soll, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil. Eine Intensivierung des motorisierten Individualverkehrs auf den Zugerberg wird im Interesse der Allgemeinheit nicht angestrebt. Dies geht einerseits aus dem Entwicklungsleitbild Zuger-

/Walchwiler-/Rossberg vom März 2011 ausdrücklich hervor. Entsprechend hält dieses fest, dass die Zugerbergbahn für die Erschliessung des Gebiets eine entscheidende Rolle spiele. Mit dem Erschliessungskonzept solle auch eine Stärkung der Bahn erreicht werden. Andererseits führte auch das Amt für Raumplanung anlässlich der durchgeführten Verhandlung vom 11. Dezember 2012 aus, dass gestützt auf das Leitbild Zugerberg die Erschliessungssituation nicht verändert werden solle. Das Leitbild wolle die Erschliessung des Zugerbergs mit dem motorisierten Individualverkehr nicht fördern. Das Wochenendfahrverbot solle bestehen bleiben. Andernfalls würde ein Konflikt mit den Vorgaben der Fuss- und Wanderweg- sowie der Natur- und Landschaftsschutzgesetzgebung entstehen. Die Beschwerdeführerin kann somit auch mit dem Hinweis auf den Zugerberg als Ausbildungsstandort und Naherholungsgebiet kein öffentliches Interesse an der Bruneggstrasse belegen. Die vorliegenden Ausführungen machen sogar deutlich, dass überdies auch beachtenswerte Gründe erkennbar sind, die im Rahmen einer Interessenabwägung gegen die Öffentlicherklärung sprechen. Ferner ändert an der vorliegenden Beurteilung auch die Tatsache nichts, dass die Bruneggstrasse der Waldbewirtschaftung dient. Wie bereits ausgeführt wurde, erhielt die Korporation Grüt im Gegenzug zur Landabtretung für den Bau der neuen (Brunegg-)Strasse ein immerwährendes Fuss- und Fahrwegrecht. Ihr Zugang zum Wald ist damit gewährleistet. Hinzu kommt, dass gemäss § 32 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (EG Waldgesetz; BGS 931.1) die Forstbehörden und die von ihnen beigezogenen Hilfspersonen von Gesetzes wegen über das für den Vollzug der Waldgesetzgebung notwendige Zutritts- und Zufahrtrecht zu allen Grundstücken und Anlagen verfügen. Folglich muss die Zugänglichkeit zum Wald nicht noch zusätzlich über die Öffentlicherklärung der Bruneggstrasse sichergestellt werden. Der Beschwerde ist somit auch in diesem Punkt kein Erfolg beschieden. (...)

Regierungsrat, 18. März 2014

1.2 §§ 20 und 39 BO Cham, Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV

Regeste:

§§ 20 und 39 BO Cham, Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV – Ist ein Karaoke Clublokal in einem bestehenden Gewerberaum in der Wohn- und Arbeitszone 3 (WA3) zonenkonform? Sind die Lärmimmissionen des Clublokals übermässig?

Aus dem Sachverhalt:

Am 20. Februar 2013 reichte ein Gesuchsteller das Gesuch um Umnutzung eines bestehenden Gewerberaums in ein Karaoke Clublokal bei der Gemeindeverwaltung Cham ein. Das Clublokal soll im zweiten Obergeschoss einer Gewerbeliegenschaft eingerichtet werden, welche sich in der Wohn- und Arbeitszone 3 (WA3) befindet. Gegen das Baugesuch erhoben 40 Parteien Einsprache.

Mit Beschluss vom 13. August 2013 wies der Gemeinderat die Einsprachen ab und bewilligte

die beantragte Nutzungsänderung in ein Karaoke Clublokal mit Alkoholausschank und verlängerten Öffnungszeiten am Freitag- und Samstagabend bis 02.00 Uhr. Die Baubewilligung hat der Gemeinderat Cham mit folgenden Auflagen und Bedingungen versehen:

- Der Betrieb darf erst aufgenommen werden, wenn für die Besucher des Lokals die Parkierung auf dem Pavatex-Areal vertraglich gesichert ist;
- Der Betrieb des Karaoke Clublokals ist nur bei geschlossenen Fenstern gestattet;
- Die Clubmitglieder sind mit geeigneten Massnahmen deutlich auf die Einhaltung der Nachtruhe beim Verlassen des Lokals sowie auf die ausschliessliche Benutzung der Parkplätze auf dem Pavatex-Areal hinzuweisen.

Am 6. September 2013 reichten 25 Beschwerdeführende gegen den Beschluss des Gemeinderats Cham beim Regierungsrat Beschwerde ein. Die Beschwerdeführenden stellten in ihrer Eingabe an den Regierungsrat Antrag auf Aufhebung der angefochtenen Baubewilligung. In der Beschwerdeschrift rügten die Beschwerdeführenden unter anderem, dass das Karaoke Clublokal nicht zonenkonform sei und die Lärmimmissionen übermässig seien.

Aus den Erwägungen:

4. Die Beschwerdeführenden bringen vor, das beabsichtigte Karaoke Clublokal sei nicht zonenkonform. Die Lokalität befinde sich in der Wohn- und Arbeitszone 3 (WA3), in welcher gemäss § 20 Bauordnung der Einwohnergemeinde Cham vom 21. Mai 2006 (BO Cham) lediglich mässig störende Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe zulässig seien. Ein Musikclub, wie namentlich ein Karaoke Clublokal, sei nicht mit einem herkömmlichen Gastgewerbelokal vergleichbar, da die Anwesenden zu Musikstücken mitsingen würden. Ein solch lärmintensiver Club könne daher nicht mehr nur als mässig störend im Sinne von § 20 BO Cham klassifiziert werden. Ausserdem besage § 39 BO Cham, dass in der WA3 nur Freizeiteinrichtungen mit lokalem Einzugsgebiet und geringem Verkehrsaufkommen zulässig seien. Von vornherein ausgeschlossen seien dagegen publikumsintensive Freizeiteinrichtungen mit regionalem Einzugsgebiet. In der Schweiz gebe es nur relativ wenige Karaoke Clubs, weshalb bei der vorliegenden Lokalität durchwegs mit Besucherinnen und Besuchern aus der ganzen Region Zentralschweiz/ Zürich zu rechnen sei. Folglich komme dem geplanten Karaoke Clublokal regionalen Charakter zu. Dieser könne somit gemäss § 39 BO Cham nicht bewilligt werden.

a) Gemäss Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG müssen Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Mit anderen Worten muss das Bauvorhaben zonenkonform sein (EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Art. 22 N 28). Das Baubewilligungsverfahren dient der Abklärung, ob Bauten und Anlagen der im Nutzungsplan ausgedrückten räumlichen Ordnungsvorstellung entsprechen (BGE 116 Ib 50, E. 3a). Zur Beurteilung der Zonenkonformität sind die geltenden

Vorschriften des betreffenden Zonentyps heranzuziehen (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 21 zu Art. 22 RPG).

aa) Das GS (...), Cham, liegt gemäss Zonenplan der Gemeinde Cham in der WA3. Gemäss § 19 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zug vom 26. November 1998 (PBG; BGS 721.11) sind Wohnzonen für Wohnzwecke bestimmt. Nichtstörende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sind zulässig. Die Arbeitszonen sind für das Gewerbe, für Dienstleistungen und/oder für die Industrie bestimmt (§ 20 Abs. 1 PBG). Zudem sieht das kommunale Recht in § 20 Abs. 1 BO Cham vor, dass Wohn- und Arbeitszonen für Wohnbauten, Bauten für Dienstleistungen und für mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt sind. Vorbehalten bleiben die Einschränkungen nach § 39 BO Cham.

Gemäss § 39 Abs. 2 BO Cham sind in der WA3 Freizeiteinrichtungen mit lokalem Einzugsgebiet und geringem Verkehrsaufkommen wie Fitnesscenter und dergleichen zulässig. Ausgeschlossen sind publikumsintensive Freizeiteinrichtungen mit regionalem Einzugsgebiet wie Multiplexkinos, Erlebnisparks und dergleichen.

bb) Die Beschwerdeführenden rügen, das Karaoke Clublokal hätte ein regionales Einzugsgebiet und sei deshalb in der WA3 nicht zonenkonform. Unbestritten ist, dass es sich bei einem Karaoke Clublokal um eine Freizeiteinrichtung handelt. Wie den rechtlichen Grundlagen zu entnehmen ist, werden in der WA3 Freizeiteinrichtungen mit lokalem Einzugsgebiet und einem geringen Verkehrsaufkommen für zulässig erklärt, während publikumsintensive Freizeiteinrichtungen mit regionalem Einzugsgebiet explizit ausgeschlossen werden. Dabei bleibt unklar, wie es sich mit Freizeiteinrichtungen verhält, die über ein regionales Einzugsgebiet verfügen, aber ein geringes Verkehrsaufkommen verursachen bzw. solchen, die ein lokales Einzugsgebiet haben, aber publikumsintensiv sind. Somit ist § 39 BO Cham auslegungsbedürftig.

cc) Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut der Bestimmung. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Interpretationen möglich, so muss nach der wahren Tragweite der Bestimmung gesucht werden, wobei alle Auslegungselemente zu berücksichtigen sind (Methodenpluralismus). Dabei kommt es namentlich auf den Zweck der Regelung, die dem Text zugrunde liegenden Wertungen sowie auf den Sinnzusammenhang an, in dem die Norm steht. Die Gesetzesmaterialien sind zwar nicht unmittelbar entscheidend, dienen aber als Hilfsmittel, den Sinn der Norm zu erkennen. Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe für die Annahme bestehen, dass dieser nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Sinn und Zweck der Norm oder aus ihrem Zusammenhang mit anderen Gesetzesbestimmungen ergeben. Sind mehrere Auslegungen möglich, ist jene zu wählen, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben am besten entspricht. Eine verfassungskonforme Auslegung findet dabei im klaren Wortlaut und Sinn einer Gesetzesbestimmung ihre Schranken (BGE 136 II 149 E. 3 S. 154; 136 III 373 E. 2.3 S. 376).

Nach dem Wortlaut von § 39 Abs. 2 BO Cham stehen die Begriffe «lokal» und «regional» im Zusammenhang mit einem geringen Verkehrsaufkommen bzw. einer publikumsintensiven Freizeitinutzung. Dies ist insofern nachvollziehbar, als im Grundsatz damit zu rechnen ist, dass bei einem grösseren Einzugsgebiet auch die Anzahl möglicher Besucherinnen und Besucher und folglich das Verkehrsaufkommen ansteigen dürften. Bei einem kleinen, lokalen Einzugsgebiet ist hingegen davon auszugehen, dass der Adressatenkreis vergleichsweise klein bleibt und die Freizeiteinrichtung auch das Strassennetz kaum zusätzlich belasten wird. Des Weiteren ist jedoch zu beachten, dass diese Annahmen nicht in jedem Fall zutreffen. Insbesondere ist es ohne weiteres denkbar, dass es auch Freizeiteinrichtungen geben kann, die infolge ihres spezialisierten Angebots zwar ein regionales Einzugsgebiet haben, aber dennoch – im konkreten Fall – keine publikumsintensive Nutzung darstellen. Betrachtet man die Begriffe «lokal» und «regional» als eigenständige Merkmale, hat dies somit zur Folge, dass namentlich dieser zuletzt genannte Anwendungsfall (regionales Einzugsgebiet mit geringem Verkehrsaufkommen) vom Wortlaut des § 39 Abs. 2 BO Cham nicht erfasst wird. Es ist deshalb unklar, ob es sich hierbei um eine planwidrige Unvollständigkeit («Lücke») des Gesetzes handelt, oder ob sich dem Gesetz durch Auslegung eine entsprechende Anordnung entnehmen lässt. Nach dem Gesagten ist dabei wesentlich, ob den Begrifflichkeiten «lokal» und «regional» eine selbständige Bedeutung zukommt oder nicht. Alleine aus dem Wortlaut der Bestimmung kann diese Frage nicht abschliessend beantwortet werden. Es sind daher weitere Gesichtspunkte in die Beurteilung miteinzubeziehen.

Im Planungsbericht der Gemeinde Cham zur Revision 2002–05 der Ortsplanung vom 14. März 2005 wird zu § 39 BO Cham Folgendes festgehalten: «Wie in allen grösseren Zuger Gemeinden stellt sich auch in Cham die Forderung nach einer Beschränkung stark verkehrserzeugender Nutzungen für Einkauf und Freizeit in den Arbeits- und Mischzonen ausserhalb des Ortskerns. Damit können extreme Belastungen des Verkehrsnetzes und die Verdrängung arbeitsplatzintensiver Betriebe in Grenzen gehalten werden. Die gewählten Formulierungen und Grenzwerte entsprechen – mit Ausnahme einer speziell bezeichneten Fläche in Steinhausen (Gebiet Einkaufszentrum Zugerland) – denjenigen der Nachbargemeinden.» Aus den Materialien ist damit ersichtlich, dass der Gesetzgeber nicht im Speziellen auf die Begriffe «lokal» und «regional» als Anknüpfungspunkte abstellte. Vielmehr ist entscheidend, ob es sich bei der Freizeiteinrichtung um eine stark verkehrserzeugende Nutzung handelt oder nicht.

Weiter geht aus der Gesetzessystematik hervor, dass § 20 BO Cham die Nutzungsmöglichkeiten für die Wohn- und Arbeitszonen im Allgemeinen regelt. Vorbehalten bleiben dabei die Einschränkungen gemäss § 39 BO Cham. Diese Bestimmung steht unter dem Titel «Verkaufsflächen und Freizeiteinrichtungen» und bezieht sich auf die Zonen WA3, WA4, WA5 und AA. Betrachtet man nun für diese Zonen die Regelung für die Einkaufsnutzungen (§ 39 Abs. 1 BO Cham), stellt man ohne weiteres fest, dass die Einschränkungen des Verkaufs bzw. der Verkaufsflächen vor allem das Ziel verfolgen, ein übermässiges Verkehrsaufkommen zu vermeiden. Bestätigt wird dies von § 39 Abs. 1 lit. c BO Cham, wonach im Rahmen eines Bebauungsplans von diesen Einschränkungen abgewichen werden darf, sofern der Nachweis

erbracht werden kann, dass das zusätzlich erzeugte Verkehrsaufkommen vom bestehenden Verkehrsnetz aufgenommen werden kann. Daraus folgt, dass der Bezugspunkt für die Einschränkungen der Einkaufsnutzungen das damit verursachte Verkehrsaufkommen bildet. Da die Zulässigkeit von Freizeiteinrichtungen ebenfalls in § 39 BO Cham näher geregelt wird, spricht daher auch die systematische Auslegung dafür, dass den Begrifflichkeiten «lokal» und «regional» keine eigenständige Bedeutung zukommt.

Schliesslich führt auch eine Auslegung nach dem Normzweck zum gleichen Ergebnis. Es ist insbesondere nicht erkennbar, dass § 39 BO Cham die Frage der Zulässigkeit einzelner Freizeiteinrichtungen bewusst offen lassen wollte. Dagegen spricht bereits die Tatsache, dass die hier umstrittene Bestimmung die allgemeine Zonenvorschrift von § 20 BO Cham bloss ergänzt, indem sie für einige ausgewählte Zonen und Nutzungen zusätzliche Einschränkungen statuiert. Zudem sind auch keine sachlich vertretbaren Gründe feststellbar, weshalb eine Freizeiteinrichtung mit geringem Verkehrsaufkommen und lokalem Einzugsgebiet zulässig, aber eine solche mit regionalem Charakter verboten sein soll. Der Sinn und Zweck der Norm liegt denn auch darin, die Ansiedlung von stark verkehrserzeugenden Freizeiteinrichtungen wie z. B. Multiplexkinos, Erlebnisparks und dergleichen in ausgewählten Nutzungszonen zu beschränken. Das ausschlaggebende Kriterium für die Beurteilung, ob eine Freizeiteinrichtung zonenkonform im Sinne von § 39 BO Cham ist, stellt demnach das mit der Nutzung verursachte Verkehrsaufkommen dar. Den Begrifflichkeiten «lokal» und «regional» kommt deshalb auch nach dem Sinngehalt der Bestimmung keine selbständige Bedeutung zu. Vielmehr dient dieses Begriffspaar als Indiz/Hinweis für das mit der konkreten Nutzung einhergehende Verkehrsaufkommen (vgl. hierzu auch Muggli Rudolf, Publikumsintensive Einrichtungen, Verbesserte Koordination zwischen Luftreinhaltung und Raumplanung, in: Schriftenreihe Umwelt Nr. 346 [BUWAL], Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern 2002, S. 35; Schultz Barbara/Schilter René, Publikumsintensive Einrichtungen Konsum und Freizeit, 1970 bis heute – mögliche Entwicklungen für die Zukunft, Werkstattbericht, Hrsg: Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, Fachbereich Landschafts- und Umweltplanung, ETH Zürich, Zürich 2003, S. 9 f.).

dd) Gestützt auf das vorangehend ermittelte Auslegungsergebnis ist somit weiter zu prüfen, ob das umstrittene Karaoke Clublokal eine stark verkehrserzeugende Nutzung darstellt. Im Zusammenhang mit solchen Nutzungen wird in der Literatur meist auch von sogenannten publikumsintensiven Einrichtungen gesprochen. Denn für diese ist gerade bezeichnend, dass das von ihnen allein verursachte Verkehrsaufkommen die ordentliche, gemeinverträgliche Nutzung des bestehenden Strassennetzes in der Umgebung generell oder zu bestimmten Zeiten in Frage stellt (Rudolf Muggli, a.a.O., S. 41).

Das geplante Karaoke Clublokal verfügt über 50 Sitzplätze. Gemäss Aussage des Beschwerdegegners sei mit durchschnittlich 10 bis 15 Besucherinnen und Besuchern pro Abend zu rechnen. Soweit die Vorinstanz daher ausführt, der Karaoke Club sei mit einem Gastgewerbelokal vergleichbar, so ist dies zumindest hinsichtlich seiner Lokalgrösse nicht zu beanstanden.

Hinzu kommt, dass gemäss Betriebskonzept der Karaoke Club in der Regel nur am Freitag und Samstag von 20.00 bis 02.00 Uhr geöffnet hat. Zudem hält das Lärmgutachten vom 10. Mai 2013 fest, dass bei einer Annahme von 20 Kunden und einer mittleren Belegung von zwei Personen pro Fahrzeug ein modelmässiges Verkehrsaufkommen von zehn Fahrzeugen pro Abend resultiere. Unter Berücksichtigung dieser Aspekte lässt sich der Karaoke Club nicht mit einem Multiplexkino, einem Erlebnispark oder einer ähnlichen Nutzung gleichsetzen. Die geplante Nutzung ist insbesondere nicht geeignet, ein derart grosses Verkehrsaufkommen zu generieren, mit welchem die strassenmässige Erschliessung in der Umgebung in Frage gestellt wird. Folglich liegt mit dem hier umstrittenen Bauvorhaben auch keine publikumsintensive bzw. stark verkehrserzeugende Nutzung vor. Das geplante Karaoke Clublokal ist deshalb – ungeachtet der Grösse des Einzugsgebiets – als zulässige Freizeiteinrichtung im Sinne von § 39 Abs. 2 BO Cham zu qualifizieren (vgl. Erwägung Ziff. 4 Bst. d).

b) Die Beschwerdeführenden machen weiter geltend, dass ein Musikclub, wie namentlich ein Karaoke Clublokal, nicht mit einem herkömmlichen Gastgewerbelokal vergleichbar sei. Ein solch lärmintensiver Club könne daher nicht mehr nur als mässig störend im Sinne von § 20 BO Cham klassifiziert werden.

Gemäss § 20 Abs. 1 BO Cham sind Wohn- und Arbeitszonen für Wohnbauten, Bauten für Dienstleistungen und für mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe bestimmt. Die Wohn- und Arbeitszone ist eine Mischzone, in welcher über die Wohnnutzung hinaus auch die gewerbliche Nutzung durch mässig störende Betriebe zugelassen wird. Die Zonenkonformität bestimmt sich ausschliesslich nach dem Zweck der entsprechenden Nutzungszone und nach der Vereinbarkeit der Bauten und Anlagen mit diesem Zweck (BGE 115 Ib 295, E. 2a).

Die Wohnnutzung kann in erster Linie als eine Reihe verschiedener Zwecke und Tätigkeiten beschrieben werden, zu denen etwa Erholung, Schlafen, Essen und Hausarbeit gezählt werden. Darüber hinaus werden aber der Wohnnutzung auch Räume für Freizeitbeschäftigungen und andere Nutzungen zugerechnet, sofern diese einen hinreichenden Bezug zum Wohnen aufweisen. So hat die Gerichts- und Verwaltungspraxis in reinen Wohnzonen bereits ein Clublokal mit beschränkten Öffnungszeiten, eine Gastwirtschaft, ein Jugendtreff, ein Probe- und Vereinslokal einer Dorfmusik sowie ein Spielsalon für zulässig erklärt (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, a.a.O., N 25 und 33 zu Art. 22 RPG). Neben der Wohnnutzung sind in der WA3 auch mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe erlaubt. Im Gegensatz zu einer reinen Wohnzone sind demnach in der Mischzone WA3 auch Betriebe zulässig, die gewisse Unannehmlichkeiten mit sich bringen, solange die Wohnnutzung nicht erheblich gestört wird (vgl. URP 1997/4, S. 323). Allgemein gesprochen sind hier mittlere, nicht übermässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe wie z. B. Ladengeschäfte, Restaurants, Barbetriebe, Nachtclubs und dergleichen erlaubt. Nicht zulässig sind dagegen Grossbetriebe mit bedeutendem Bedarf nach Land und Verkehrsflächen, was auch § 20 BO Cham mit dem Hinweis auf die Einschränkungen gemäss § 39 unmissverständlich zum Ausdruck bringt (vgl. Bernhard Waldmann/Peter Hänni, a.a.O., N 37 zu Art. 22 RPG; B. Heer, St.

Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, N 373). Der geplante Karaoke Club soll im 2. Obergeschoss der Gewerbeliegenschaft (...) in Cham realisiert werden. Die Räumlichkeit ist nach Westen orientiert, womit sich die Fenster ausschliesslich auf der Seite (...)strasse (bzw. Pavatex-Areal) befinden. Zudem liegen zwischen der Clubräumlichkeit und der ostseitigen Fassade ein Korridor und das Treppenhaus mit Lift. Die Treppenhausfenster, die zu den Wohngebäuden ausgerichtet sind, bleiben dabei permanent geschlossen. Somit ist festzuhalten, dass der Clubbetrieb ausnahmslos im Innern der Liegenschaft stattfindet und über keine Terrasse oder andere Aussenräume verfügt. Für den Betrieb des vorliegenden Karaoke Clubs ist diese Ausgangslage in lärmtechnischer Hinsicht zweifellos von Vorteil. Hinzu kommt, dass die (...)strasse und der Betrieb der Pavatex AG durchgehend einen relativ hohen Hintergrundlärm verursachen. Die Umgebung, in welcher das Clublokal realisiert werden soll, kann deshalb weder am Tag noch in der Nacht als ausgesprochen ruhig bezeichnet werden (vgl. hierzu das Lärmgutachten vom 10. Mai 2013). Von Bedeutung ist ebenfalls, dass sich der Beschwerdegegner – aus Rücksicht auf die Anwohnerinnen und Anwohner – bereit erklärt hat, die Parkierungsmöglichkeiten auf dem westlich gelegenen Pavatex-Areal bereitzustellen. Die Vorinstanz hat dementsprechend den angefochtenen Entscheid mit der Auflage versehen, dass der Betrieb des Karaoke Clublokals erst aufgenommen werden darf, wenn für die Besucherinnen und Besucher des Lokals die Parkierung auf dem Pavatex-Areal vertraglich gesichert ist (vgl. Ziff. 4 des angefochtenen Beschlusses). Die Zufahrtsstrasse zu den Wohnhäuser der (...) auf Grundstück GS (...) sollte also für den Besuch des Karaoke Clubs nicht zusätzlich belastet werden, so dass auch die Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnliegenschaften von störendem Verkehrs- und Parkplatzlärm weitestgehend verschont bleiben. Letztlich ist denn auch nochmals darauf hinzuweisen, dass das Clublokal keine publikumsintensive bzw. stark verkehrserzeugende Nutzung darstellt (vgl. Erwägung Ziff. 4 Bst. e). Aufgrund der Grösse der Räumlichkeit, der Anzahl Sitzplätze sowie der überschaubaren (durchschnittlichen) Besucheranzahl ist insbesondere nicht damit zu rechnen, dass während des gesamten abendlichen Betriebs des Karaoke Clubs ein ständiges Kommen und Gehen der Besucherinnen und Besucher herrscht, wodurch erhebliche Immissionen verursacht werden. Diese Ausführungen zeigen, dass das geplante Karaoke Clublokal das Ruhebedürfnis der dort ansässigen Bewohnerinnen und Bewohner nicht übermässig beeinträchtigt und die Wohnnutzung nicht erheblich stört. Ein Verstoss gegen § 20 Abs. 1 BO Cham liegt nicht vor.

c) Soweit die Beschwerdeführenden auch die durch das Karaoke Clublokal konkret verursachten Lärmimmissionen ansprechen, sind diese nicht mehr unter dem Titel der Zonenkonformität zu behandeln. Für das in einer Zone konkret zulässige Immissionsmass hat der Bund mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) und seiner Ausführungsvorschriften, namentlich der Lärmschutzverordnung vom 15. Dezember 1986 (LSV; SR 814.41), eine abschliessende Regelung getroffen. Auf diese Rüge wird daher nachfolgend unter Ziff. 5 dieses Beschwerdeentscheids eingegangen.

d) Zusammenfassend steht damit fest, dass das geplante Karaoke Clublokal in der Mis-

chzone WA3 zonenkonform ist. Die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet und deshalb abzuweisen.

5. Die Beschwerdeführenden bringen vor, die vom Karaoke Clublokal ausgehenden Lärmimmissionen seien übermässig. Das vom Beschwerdegegner in Auftrag gegebene Lärmgutachten, welches von einer grundsätzlichen Einhaltung der gesetzlich zulässigen Grenzwerte ausgehe, basiere auf unrealistischen Annahmen. Es sei augenscheinlich, dass die Besucherinnen und Besucher des Karaoke Clublokals trotz Fumoir zum Rauchen ins Freie gehen würden. Der von den rauchenden und eventuell auch alkoholisierten Besucherinnen und Besuchern ausgehende Verhaltenslärm werde beträchtlich sein. Des Weiteren gehe das Gutachten lediglich von 12 bis 15 Besucherinnen und Besuchern pro Abend aus, was völlig unrealistisch sei. Das Lokal weise 50 Sitzplätze und eine grosse Anzahl Stehplätze auf. Es sei also durchwegs möglich, dass ein fünf- bis zehnfach höherer Besucherandrang eintreten werde. Schliesslich könne das Lokal mit lediglich 12 bis 15 Besucherinnen und Besuchern pro Abend auch gar nicht wirtschaftlich betrieben werden. Auch sei darauf hinzuweisen, dass durch die Schallreflexion via die Fassade des Pavatex-Gebäudes erhebliche Lärmimmissionen zu den Wohnquartieren der Beschwerdeführenden gelangen werden. Darüber hinaus werde verkannt, dass der Eingang des Clubs in Richtung Wohnhäuser ausgerichtet sei. Daraus gäbe es störende Lärmimmissionen der Besucherinnen und Besucher, die sich vor dem Lokal aufhalten würden.

a) Beim Karaoke Clublokal handelt es sich um eine Anlage, die Lärmemissionen verursacht. Das Lokal ist eine ortsfeste Anlage im Sinne von Art. 7 Abs. 7 USG und Art. 2 Abs. 1 LSV, die den bundesrechtlichen Bestimmungen über den Lärmschutz unterliegt, soweit die mit dem Betrieb verbundenen Emissionen nach aussen dringen (Aussenlärmemissionen; vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a LSV). Der Anlage zuzurechnen sind alle Geräusche, die durch ihre bestimmungsgemässe Benutzung verursacht werden, und zwar unabhängig davon, ob sie innerhalb oder ausserhalb des Gebäudes erzeugt werden (BGE 133 II 292, E. 3.1). Dazu gehört insbesondere auch der Lärm, den Gäste beim Betreten und Verlassen des Lokals verursachen (BGE 130 II 32, E. 2.1).

Nach Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen zunächst im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (vorsorgliche Emissionsbegrenzung). Zudem sind die gesetzlichen Vorgaben über die verschärfte Emissionsbegrenzung zu beachten: Der Bundesrat hat gestützt auf Art. 13, 19 und 23 USG für einige häufige, oft als besonders störend empfundene Schall- bzw. Lärmquellen (Strassenverkehr, Regionalflughäfen und Flugfelder, Industrie- und Gewerbebetriebe, Schiessanlagen) in den Anhängen 3 bis 8 der LSV mit den Belastungsgrenzwerten (Planungs-, Immissionsgrenz- und Alarmwerte; Art. 2 Abs. 5 LSV) objektive Beurteilungskriterien aufgestellt, die auf die durchschnittliche Reaktion normal lärmempfindlicher Personen abgestützt sind (Urteil 1C_550/2010 vom 25. März 2011, E. 2.2, in: URP 2011 S. 348). Die Lärmschutzverordnung enthält jedoch nicht für alle Lärmarten Belastungsgrenzwerte. Fehlen solche, so sind die

Lärmimmissionen gemäss Art. 40 Abs. 3 LSV im Einzelfall nach Art. 15 USG unter Berücksichtigung von Art. 19 (Alarmwerte) und 23 USG (Planungswerte) zu beurteilen.

Nach Art. 15 USG sind die Immissionsgrenzwerte für Lärm so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft oder der Erfahrung Immissionen unterhalb dieser Werte die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören. Aufgrund des Verweises auf Art. 23 USG ist sodann eine strengere Beurteilung angezeigt, wenn wie hier nicht eine bereits bestehende, sondern eine neue Anlage zur Diskussion steht. In diesem Fall sind die Planungswerte zu berücksichtigen, welche unter den Immissionsgrenzwerten liegen (Art. 23 und 25 Abs. 1 USG, Art. 7 Abs. 1 lit. b LSV). Das Bundesgericht hat zu den Planungswerten in seiner Rechtsprechung betreffend Publikumsseinrichtungen festgehalten, dass der durch die Kundschaft eines Betriebs verursachte Lärm während der Nacht grundsätzlich höchstens geringfügige Störungen verursachen darf (BGE 137 II 30, E. 3.4).

Im Rahmen der vorzunehmenden Einzelfallbeurteilung sind der Charakter des Lärms, der Zeitpunkt und die Häufigkeit seines Auftretens sowie die Lärmempfindlichkeit bzw. Lärmvorbelastung zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf das subjektive Lärmempfinden einzelner Personen abzustellen, sondern eine objektivierte Betrachtung unter Berücksichtigung von Personen mit erhöhter Empfindlichkeit (Art. 13 Abs. 2 USG) vorzunehmen (BGE 133 II 292, E. 3.3). Fachlich genügend abgestützte private Richtlinien, wie namentlich die von der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute (Cercle Bruit) herausgegebene Vollzugshilfe zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung im Zusammenhang mit dem Betrieb öffentlicher Lokale können als Entscheidungshilfe für eine derartige objektivierte Betrachtung berücksichtigt werden (Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute, Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung durch den Betrieb öffentlicher Lokale: Vollzugshilfe vom 10. März 1999 [Änderung vom 30. März 2007], <http://www.cerclebruit.ch> unter Willkommen/Publikationen/Vollzugshilfen Cercle Bruit, BAFU; BGE 137 II 30, E. 3.4). Die Vollzugshilfe des Cercle Bruit ist nicht nur auf öffentliche Lokale mit Musikerzeugung zugeschnitten, sondern umfasst alle Lärmimmissionen von Gaststätten, einschliesslich Kundenlärm, Kundenverkehr, Parkplatzlärm und durch Verkehr erzeugten Lärm. Sie berücksichtigt somit auch den Lärm, der einem Karaoke Clublokal immanent ist.

b) Der geplante Karaoke Club wie auch die Wohnhäuser der (...) liegen in der Zone WA3, in welcher die Empfindlichkeitsstufe ES III massgebend ist. Zur Abklärung der Lärmimmissionen liess der Beschwerdegegner ein Lärmgutachten erstellen und reichte dieses im vorinstanzlichen Verfahren ein. Diesem Gutachten des Ingenieurbüros (...) vom 10. Mai 2013 liegt die Vollzugshilfe der Vereinigung kantonaler Lärmschutzfachleute (Cercle Bruit) zur Ermittlung und Beurteilung der Lärmbelastung durch den Betrieb öffentlicher Lokale zu Grunde. Der Beizug dieser fachlich abgestützten privaten Richtlinie als Entscheidungshilfe für eine objektivierte Betrachtung der Lärmbelastung ist zulässig und entspricht der aktuellen Rechtsprechung (BGE 137 II 30, E. 3.4). Hinzu kommt, dass für die Lärmermittlung aufgrund des detaillierten Betriebskonzepts relativ genaue Grundlagen hinsichtlich des Zeitpunkts, der

Häufigkeit sowie des Charakters der Lärmquellen zur Verfügung standen. Die vom Beschwerdegegner eingeholte Expertise bestätigt, dass die Vorgaben der Vollzugshilfe mit dem prognostizierten Betrieb bei allen relevanten Lärmquellen eingehalten sind und aus lärmrechtlicher Sicht einer Bewilligung nichts entgegensteht. Die Beschwerdeführenden kritisieren diese Einschätzung insofern, als sie der Meinung sind, das Gutachten basiere in mehrfacher Hinsicht auf unrealistischen Annahmen. Ob dies zutrifft, ist nachfolgend zu prüfen:

Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass das Lärmgutachten unter Ziff. 2.6. von 12 bis 15 Besucherinnen und Besuchern pro Abend ausgehe. Dies sei eine absolut unrealistische Annahme. Der Betreiber habe sich um zwanzig zusätzliche Parkplätze bei der Pavatex bemüht und stelle in seiner Lokalität 50 Sitzplätze zur Verfügung. Dies würde bei 15 Besucherinnen und Besuchern sicherlich nicht getan werden. Zusätzlich sei noch eine grosse Anzahl an Stehplätzen vorhanden. Es sei also durchwegs möglich, dass ein fünf- bis zehnfach höherer Besucherandrang eintreten werde. Schliesslich könne das Lokal mit lediglich 12 bis 15 Besucherinnen und Besuchern pro Abend wirtschaftlich auch gar nicht betrieben werden.

Der Beschwerdegegner geht davon aus, dass durchschnittlich 12 bis 15 Personen pro Abend den Karaoke Club besuchen werden. Auf diese Zahl angesprochen, legte er am Augenschein nachvollziehbar dar, dass er sämtliche Eintritte vergleichbarer Karaoke Bars während eines ganzen Jahres zusammengerechnet habe und dabei im Mittelwert auf 10 bis 15 Besucherinnen und Besucher pro Tag gekommen sei. Zudem habe auch der vorgängig durchgeführte Testbetrieb bestätigt, dass die angenommene Zahl von durchschnittlich 10 bis 15 Besucherinnen und Besuchern eingehalten werde. So habe die höchste Besucherzahl lediglich an einem Abend 23 Personen betragen (vgl. Augenscheinprotokoll vom 20. Dezember 2013, S. 4). Die getroffene Annahme in Bezug auf die Anzahl Besucherinnen und Besucher pro Abend ist somit begründet und erscheint darüber hinaus realistisch. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Expertise für die Lärmbeurteilung nicht von 12 bis 15, sondern von 20 Kunden pro Abend ausgeht. Das Gutachten hält dazu fest, dass man mit diesem Ansatz für die Beurteilung auf der sicheren Seite liege (vgl. Ziff. 2.6. und 2.7. des Lärmgutachtens vom 10. Mai 2013). Dem ist ohne weiteres zuzustimmen, zumal die Beschwerdeführenden nicht substantiiert aufzeigen, inwiefern die der geschätzten Besucherzahl zu Grunde liegenden Überlegungen falsch sein sollten. Alleine der Hinweis auf die Anzahl Sitzplätze im Lokal und der nachgesuchten Parkplätze reicht nicht aus, um das Gutachten in Zweifel zu ziehen. Ferner führt der Beschwerdegegner in seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2013 plausibel aus, dass der Betrieb nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sei und alle Mitarbeitenden unentgeltlich arbeiten würden. Daher ist es auch absolut unerheblich, ob das Lokal mit 12 bis 15 Besucherinnen und Besuchern wirtschaftlich betrieben werden kann oder nicht. Das Lärmgutachten kann somit im Hinblick auf die durchschnittliche Anzahl Besucherinnen und Besucher pro Abend nicht als unrealistisch bezeichnet werden.

Die Beschwerdeführenden führen weiter aus, auf S. 3 des Gutachtens werde erwähnt, dass infolge des vorhandenen Fumoirs die Gäste zum Rauchen nicht mehr ins Freie gehen wür-

den. Es sei augenscheinlich, dass dies in der Praxis anders aussehen werde. Auch wenn die Möglichkeit bestehe, in einem Fumoir zu rauchen, würden es die meisten Raucherinnen und Raucher bevorzugen, dies an der frischen Luft zu tun.

Den Ausführungen der Beschwerdeführenden kann nicht gefolgt werden. Auf S. 3 der Expertise wird unter dem Titel S9 «Kundenverkehr» lediglich festgehalten, dass im Clublokal (im Bereich der [...]Bar) ein Fumoir vorhanden sei. Damit seien die Gäste nicht gezwungen, zum Rauchen das Freie aufzusuchen. Mit dieser Formulierung schliesst der Experte nicht aus, dass dennoch gewisse Besucherinnen und Besucher ausserhalb der Lokalität rauchen werden. Er ist aber der Auffassung, dass ein Fumoir eine wirkungsvolle Lärmschutzmassnahme darstellt, die eine im Normalfall heikle Lärmquelle erheblich einzudämmen bzw. sogar ganz auszuschliessen vermag (vgl. Ziff. 2.6. des Lärmgutachtens vom 10. Mai 2013). Dieser Aussage ist beizupflichten. Insbesondere erscheint es realistisch, dass mit einem Fumoir, bei der relativ geringen Anzahl Besucherinnen und Besucher pro Abend, nicht damit zu rechnen ist, dass sich laute Rauchergruppen vor dem Eingangsbereich des Gebäudes bilden werden. Davon ist umso weniger auszugehen, als die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid verbindlich beschlossen hat, dass die Besucherinnen und Besucher beim Verlassen des Lokals mit geeigneten Massnahmen auf die Einhaltung der Nachtruhe hinzuweisen seien. In diesem Zusammenhang hat der Beschwerdegegner im Rahmen des Augenscheins überdies erklärt, dass er seine Gäste bei deren Ankunft unterweisen werde, nur im Fumoir zu rauchen. Sie würden darauf hingewiesen werden, dass sie für Rauchpausen nicht nach draussen gehen sollen (vgl. Augenscheinprotokoll vom 20. Dezember 2013, S. 5). Die im Gutachten getroffene Annahme hinsichtlich der Auswirkungen des Fumoirs sind deshalb nicht zu beanstanden und bei der Beurteilung der Schallquelle S9 «Kundenverkehr» zu berücksichtigen.

Sodann machen die Beschwerdeführenden darauf aufmerksam, dass durch die Schallreflexion via die Fassade des Pavatex-Gebäudes durchwegs erhebliche Lärmimmissionen zu den Wohnquartieren der Beschwerdeführenden gelangen würden.

Diesbezüglich wird verkannt, dass die Schallreflexionen an der Fassade des Pavatex-Gebäudes im Lärmgutachten ausführlich besprochen und korrekt in die Berechnung der Lärmimmissionen bei den Beschwerdeführenden einbezogen werden. Es kann hierzu auf die Ziff. 2.1.3. und 2.1.5. samt den Beilagen 1 und 3 der Expertise verwiesen werden. Daraus ist ersichtlich, dass auch unter Berücksichtigung der Schallreflexionen die Lärmbelastung bei «Karaokebetrieb» beim exponiertesten Empfangspunkt EP A (Liegenschaft [...]) deutlich unter dem massgeblichen Grenzwert für den Zeitraum nachts (22.00 bis 07.00 Uhr) liegt. Das Lärmgutachten ist somit auch in dieser Hinsicht korrekt abgefasst.

Schliesslich sind die Beschwerdeführenden der Ansicht, es werde verkannt, dass die störenden Lärmimmissionen nicht nur vom Betrieb des Clubs an sich ausgehen würden. Der Eingang des Clubs sei in Richtung Wohnhäuser ausgerichtet, weshalb es auch störende Lärmimmissionen der Besucherinnen und Besucher gäbe, die sich vor dem Lokal aufhalten würden. Es

werde den Anwohnerinnen und Anwohnern – insbesondere denjenigen in der (...) – verunmöglicht, mit offenem Fenster zu schlafen, da die Lärmquelle direkt vor dem Wohngebäude situiert sein werde. Auch mit geschlossenem Fenster würden jedoch die Immissionen noch gut hörbar sein. Jedenfalls würden die Lärmimmissionen zu hoch sein, um der in einem Wohnquartier angemessenen Nachtruhe gerecht zu werden.

Die lärmempfindlichen Wohnnutzungen der Beschwerdeführenden liegen – wie bereits erwähnt – in der Mischzone WA3. Es kann daher vorliegend nicht von einem reinen Wohnquartier gesprochen werden. Massgeblich ist deshalb auch bei der Beurteilung der Sekundärmissionen (Kundenverkehr) die Empfindlichkeitsstufe ES III, in welcher mässig störende Betriebe zugelassen sind (Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV). Der Lärm, der vom Kommen und Gehen der Kundschaft herrührt, kann nicht wie die Musikbeschallung mittels systematischer Messung erfasst werden. Es bestehen dazu keine Grenzwerte. Eine solche Lärmbelastung ist durch Erhebungen vor Ort und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse zu ermitteln (Ziff. 5.2 S9 der Vollzugshilfe Cercle Bruit).

Das Lärmgutachten basiert unter anderem auch auf einer Begehung vor Ort. Der Lärm-schutzexperte hält in Ziff. 2.6. (S9: Kundenverkehr) die konkreten Verhältnisse mit Bezug auf die Projektabsichten wie folgt fest:

- «– Die Anzahl Kunden wird vom Betreiber auf 12 bis 15 pro Abend geschätzt. Auch wenn es bis zu 20 Personen wären (vgl. Kap. 2.7), ist dies eine relativ geringe Anzahl Personen.
- Es ist davon auszugehen, dass die Kunden das Lokal in Kleingruppen besuchen und verlassen. Kleingruppen sind lauter als Einzelpersonen, aber deutlich leiser als grosse Gruppen.
 - Die Kunden passieren beim Betreten und beim Verlassen des Lokals mehrere Lärmschleusen. Ein Durchtritt von Musik nach aussen kann damit ausgeschlossen werden.
 - Nach dem Verlassen des Lokals gehen die Kunden der (...) -Bar vom Eingang auf der Ostseite des Gebäudes (...) über die Erschliessungsstrasse kurz nach Norden, wechseln voraussichtlich zwischen (...) aufs Trottoir und überqueren die Strasse zum Parkplatz bei der Pavatex AG. In dieser Situation bewegen sie sich auf einer Strecke von rund 40 Metern in einer Entfernung von 15 bis 25 Metern zu den Wohngebäuden (...). Gespräche in dieser Situation sind in den benachbarten Schlafzimmern bei offenem Fenster hörbar.
 - Die Kunden werden im Reglement und mittels Aushängen (beim Verlassen des Lokals) auf die Problematik der Nachtruhe hingewiesen.
 - Zu diesem Aspekt ist zu ergänzen, dass in der (...) -Bar ein Fumoir vorhanden ist (vgl. Plan S. 7). Damit sind die Gäste nicht gezwungen, zum Rauchen das Freie aufzusuchen. Mit dieser Massnahme entfällt eine weitere, im Normalfall heikle Lärmquelle.»

Aufgrund dieser Gegebenheiten kommt das Lärmgutachten zum Schluss, dass im Normalfall keine übermässige Lärmbelastung durch den Kundenverkehr zu erwarten ist. Diese Ausführungen zum Kundenverkehr sind korrekt und nicht zu beanstanden. Mithin konnten anlässlich des von der Baudirektion durchgeführten Augenscheins die im Gutachten dargestell-

ten Verhältnisse vor Ort überprüft und bestätigt werden (vgl. Augenscheinprotokoll vom 20. Dezember 2013). Weiter hält das Gutachten auch zutreffend fest, dass die Gespräche der Besucherinnen und Besucher beim Kommen und Gehen in den gegenüberliegenden Schlafzimmern bei offenem Fenster hörbar sind. Mit dem vorgesehenen Fumoir, der relativ geringen Anzahl Besucherinnen und Besucher pro Abend und der von der Vorinstanz diesbezüglich in Ziff. 6 des angefochtenen Beschlusses getroffenen Massnahme ist jedoch nicht davon auszugehen, dass dadurch die Schwelle für ungestörten Schlaf während der Nachtzeit überschritten wird. Namentlich beim vorhandenen Fumoir und der von der Vorinstanz verfügten Auflage, wonach die Clubmitglieder mit geeigneten Massnahmen deutlich auf die Einhaltung der Nachtruhe beim Verlassen des Lokals hinzuweisen sind, handelt es sich um zweckmässige und wirkungsvolle Lärmschutzmassnahmen. Das Informieren der Kundschaft wird denn auch von der Vollzugshilfe des Cercle Bruit als Sanierungsmassnahme empfohlen (Ziff. 6.3 S9 der Vollzugshilfe Cercle Bruit). In diesem Zusammenhang ergibt sich aus den Akten, dass jeder Kunde beim ersten Lokalbesuch eine Anmeldung auszufüllen hat. Mit diesem Anmeldeformular sowie mittels Aushang beim Ausgang des Clublokals werden die Besucherinnen und Besucher nochmals schriftlich auf die Einhaltung der Nachtruhe beim Verlassen des Gebäudes hingewiesen. Darüber hinaus hat der Beschwerdegegner im Rahmen des Augenscheins zu Protokoll gegeben, dass er seine Besucherinnen und Besucher bei deren Ankunft unterweisen werde, nur im Fumoir zu rauchen. Diese würden darauf hingewiesen werden, dass sie für Rauchpausen nicht nach draussen gehen sollen und dass sie sich am Ende des Abends zügig und ruhig zu den Autos begeben sollen (vgl. Augenscheinprotokoll vom 20. Dezember 2013, S. 5). Unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse und der angeordneten bzw. vom Beschwerdegegner bereits in die Wege geleiteten Lärmschutzmassnahmen werden die vom Kommen und Gehen der Kundschaft verursachten Immissionen auf ein Minimum reduziert. Dies gewährleistet in der näheren Umgebung zum Karaoke Clublokal ein überwiegend störungsfreies Wohnen und Schlafen. Mit einer mehr als nur geringfügigen Störung während der Nachtzeit ist daher im heutigen Zeitpunkt nicht zu rechnen. Die Kritik der Beschwerdeführenden am Lärmgutachten vom 10. Mai 2013 verfängt somit auch in diesem Punkt nicht.

c) Zusammenfassend steht damit fest, dass die Expertise des Ingenieurbüros (...) vom 10. Mai 2013 alle betriebsbedingten Lärmimmissionen der Anlage bei den exponiertesten benachbarten Wohnnutzungen fachlich korrekt, vollständig und nachvollziehbar ermittelt hat. Auch die Beurteilung der ermittelten Lärmbelastung wurde lärmrechtskonform durchgeführt. Diese Einschätzung wird auch vom Amt für Umweltschutz bestätigt (vgl. Augenscheinprotokoll vom 20. Dezember 2013, S. 4). Da das Lärmgutachten einwandfrei erstellt wurde, ist im vorliegenden Verfahren darauf abzustellen. Auf die Einholung eines zusätzlichen Lärmgutachtens kann deshalb verzichtet werden. In Bezug auf die vom Karaoke Clublokal konkret verursachten Lärmimmissionen erbringt das eingereichte Gutachten den Nachweis, dass beim prognostizierten Betrieb die massgebenden Grenzwerte/Vorgaben bei allen relevanten Lärmquellen eingehalten werden. Ergänzend hat die Vorinstanz im Sinne des Vorsorgeprinzips entsprechende Emissionsbegrenzungen angeordnet, so dass der Betrieb nur bei geschlosse-

nen Fenstern gestattet ist und die Clubmitglieder mit geeigneten Massnahmen deutlich auf die Einhaltung der Nachtruhe beim Verlassen des Lokals sowie auf die ausschliessliche Benutzung der Parkplätze auf dem Pavatex-Areal hinzuweisen sind (vgl. Ziff. 5. und 6. des angefochtenen Beschlusses). Die Anordnung weiterer vorsorglicher Emissionsbegrenzungen (z. B. Ordnungsdienst o.ä.) erscheint aufgrund der angeordneten und vom Beschwerdegegner bereits in die Wege geleiteten Massnahmen unverhältnismässig (vgl. auch Ziff. 2.6. des Lärmgutachtens vom 10. Mai 2013). Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwiefern mit geringem Aufwand nochmals eine wesentliche zusätzliche Reduktion der Emissionen erreicht werden kann. Das geplante Bauvorhaben hält damit die umweltschutz- bzw. lärmrechtlichen Vorgaben vollumfänglich ein. Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt unbegründet und folglich abzuweisen. (...)

Regierungsrat, 8. Juli 2014

1.3 § 52 VRG, § 70 PBG, § 93 GOG und § 37 GG

Regeste:

§ 52 VRG, § 70 PBG, § 93 GOG und § 37 GG – Kann ein Anzeiger die Missachtung der Anzeigepflicht durch den Gemeinderat im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde rügen, wenn diese gegen eine fehlbare Bauherrschaft keine Strafanzeige erhoben hat? Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, dass der Gemeinderat gegen eine Bauherrschaft wegen Verletzung der Bauvorschriften eine Strafanzeige einreichen muss?

Aus dem Sachverhalt:

Zwei Bauherren führten ein Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone nicht so aus, wie es bewilligt wurde. Anstelle eines Bewirtschaftungs-/Weidewegs mit Kies führten sie ohne Bewilligung einen befestigten Weg mit Asphaltgranulat und einer Deckschicht aus Asphalt aus. Ein Anzeiger rügte den Verstoß gegen die Baubewilligung zuerst in einer Eingabe an den zuständigen Gemeinderat und er gelangte später mit einer Aufsichtsbeschwerde an den Regierungsrat. Nach der Einreichung der Aufsichtsbeschwerde beim Regierungsrat kam der Gemeinderat der Forderung des Anzeigers nach der Durchführung eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens nach. Der Gemeinderat reichte aber, nicht wie vom Anzeiger verlangt, gegen die Bauherrschaft keine Strafanzeige ein. Der Regierungsrat musste daher im Aufsichtsbeschwerdeverfahren prüfen, ob der Gemeinderat die Anzeigepflicht gemäss § 93 GOG missachtet hat.

Aus den Erwägungen:

1. Mit einer Aufsichtsbeschwerde kann nach § 52 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen [Verwaltungsrechtspflegegesetz] vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) jedermann die Aufsichtsbehörde über Tatsachen in Kenntnis setzen, die ein Einschreiten der

Aufsichtsbehörde gegen eine untere Verwaltungsbehörde von Amtes wegen erfordern. Anders als einer Partei im ordentlichen Beschwerdeverfahren kommen dem Anzeigenden bei einer Aufsichtsbeschwerde keine Parteirechte zu (§ 52 Abs. 2 VRG). Die Art der Erledigung der Aufsichtsbeschwerde ist dem Anzeiger mitzuteilen, eine Begründungspflicht besteht jedoch nicht (§ 52 Abs. 3 und 4 VRG).

Es liegt im öffentlichen Interesse, dass die in der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde vom Anzeiger gerügten Verstösse gegen die Bauvorschriften geklärt werden. (...)

3. Die Aufsichtsbeschwerde kann als gegenstandslos abgeschrieben werden, nachdem der Gemeinderat im Aufsichtsbeschwerdeverfahren dem Begehren des Anzeigers nach der Durchführung eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens für den nicht gemäss den bewilligten Plänen erstellten Bewirtschaftungsweg nachgekommen ist. Offen ist nur noch die Frage, ob der Gemeinderat gegen die fehlbaren Bauherren eine Strafanzeige hätte einreichen müssen.

4. Gemäss der Anzeigepflicht von § 93 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG; BGS 161.1) müssen alle kantonalen und gemeindlichen Behördenmitglieder und Angestellte strafbare Handlungen, die von Amtes wegen verfolgt werden und die in Ausübung ihrer behördlichen, amtlichen oder beruflichen Tätigkeit bekannt werden, der Polizei oder Staatsanwaltschaft mit allen sachdienlichen Angaben anzeigen. Nach § 70 Abs. 1 PBG wird mit Busse bis Fr. 100'000.- bestraft, wer gegen das PBG und seinen Ausführungsbestimmungen zuwider handelt, insbesondere wer Bauten und Anlagen ohne Bauanzeige oder ohne Bewilligung, bzw. unter Verletzung einer solchen erstellt. Der von den beiden Bauherren ausgeführte Bewirtschaftungsweg mit einem Asphaltbelag entspricht nicht den Auflagen der kantonalen Zustimmung und der gemeindlichen Baubewilligung. Denn das von den beiden Bauherren im Mai 2011 eingereichte Baugesuch sieht vor, dass ein Kiesweg erstellt wird. Das Baugesuch wurde unter dieser Auflage bewilligt und in der Folge jedoch von den beiden Bauherren anders ausgeführt. (...) Die Bauherrschaft gelangte nie mit einer Anfrage an die Gemeinde X. oder an das Amt für Raumplanung, ob der Weg anstatt mit Kies auch mit Recyclingmaterial wie Asphaltgranulat und einer Deckschicht aus Asphalt ausgeführt werden dürfe. Der Einsatz von Asphaltgranulat auf Feldwegen ist gemäss einem Merkblatt des Amtes für Umweltschutz des Kantons Zug «Einsatz von Asphaltgranulat auf Wald, Feld- und Wanderwegen» grundsätzlich nicht zulässig. Nur unter Einhaltung strenger Auflagen ist dies ausnahmsweise möglich. (...) Es steht eindeutig fest, dass der ausgeführte Bewirtschaftungsweg mit einem Asphaltbelag nicht der kantonalen Zustimmung und der gemeindlichen Baubewilligung entspricht. Die Abweichung vom bewilligten Zustand ist in raumplanerischer Hinsicht erheblich und die beiden Bauherren haben gegen klare Auflagen in der kantonalen Zustimmung des Amtes für Raumplanung und in der gemeindlichen Baubewilligung verstossen und damit liegt auch ein Verstoß gegen die Strafnorm von § 70 PBG vor.

5. Von einer Strafanzeige kann aufgrund des Opportunitätsprinzips abgesehen werden, wenn

es sich einerseits um eine Übertretung handelt und andererseits im Falle einer Verurteilung von einer Strafe Umgang zu nehmen oder abzusehen wäre (§ 93 Abs. 2 GOG). Hierfür bedarf es jedoch der Zustimmung der vorgesetzten Stelle. Bei § 70 PBG wird als Strafe eine Busse angedroht, womit es sich bei Widerhandlungen gegen das PBG um Übertretungen gemäss Art. 103 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) handelt. Somit gilt es noch zu prüfen, ob im Falle einer Verurteilung von einer Strafe abgesehen würde. Die Organe der Strafrechtspflege können nach Art. 52 StGB von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung absehen, wenn sowohl die Schuld als auch die Tatfolgen geringfügig sind. Diese Voraussetzungen sind dann erfüllt, wenn im Sinne eines Bagatelldelikts kumulativ sowohl die Schuld wie auch die Tatfolgen gering sind. Die Schuld bemisst sich nach Art. 47 StGB und bei der Beurteilung der Geringfügigkeit sind die Gesamtumstände, verglichen mit dem Regelfall des Delikts zu berücksichtigen. Die Bauherrschaft hat in den letzten Jahren schon wiederholt, in vollem Wissen um die Unrechtmässigkeit und somit vorsätzlich gegen Bestimmungen des PBG verstossen. In Anbetracht der gesamten Umstände kann dabei nicht mehr von einem geringfügigen Verschulden, welches für eine Strafbefreiung notwendig ist, gesprochen werden. Abschliessend ist an dieser Stelle festzuhalten, dass unter den genannten Umständen von einer Strafanzeige nicht abgesehen werden darf. Da der Gemeinderat X., wie aus der Stellungnahme vom 3. Dezember 2013 zur Aufsichtsbeschwerde hervorgeht, gegen die beiden Bauherren keine Strafanzeige eingereicht hat, hat er die Anzeigepflicht gemäss § 93 Abs. 1 GOG missachtet.

6. Stellt die Aufsichtsbeschwerde einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben fest, kann der Regierungsrat den Gemeinderat u.a. mahnen, Abhilfe zu schaffen (§ 37 und § 37a des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt; GG; BGS 171.1] vom 4. September 1980). Nach gefestigter Praxis und herrschender Auffassung ist unter «Missstand» bzw. «Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben» i.S.v. § 37 GG die Verletzung von klarem materiellem Recht, die Missachtung wesentlicher Verfahrensgrundsätze oder die Gefährdung wichtiger öffentlicher Interessen zu verstehen (vgl. RRB vom 20. Oktober 1998, in: GVP 97/98, S. 265 f.; RRB vom 8. September 1992, in: GVP 91/92, S. 260; RRB vom 5. November 1991, in: GVP 91/92, S. 275). Klares Recht wird erst dann verletzt, wenn eine Rechtsanwendung schlechterdings unhaltbar bzw. direkt unvertretbar ist. Umgekehrt wird klares Recht nicht verletzt, wenn eine Rechtsauffassung diskutabel ist, also dann, wenn eine Rechtsnorm eine Interessensabwägung verlangt oder ein weitgehendes Ermessen einräumt. Bezüglich der Voraussetzungen, die für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten gegen eine Gemeinde erfüllt sein müssen, gilt es zu beachten, dass gemäss Praxis des Regierungsrats des Kantons Zug ein «Missstand» oder «eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben» erst bei unhaltbaren Zuständen vorliegt. Das Gesetz sieht für die Anordnung aufsichtsrechtlicher Massnahmen strenge Voraussetzungen vor. Es will derartige Massnahmen bei jedwelchem Fehlverhalten ausschliessen und sieht diese nur bei qualifiziert fehlerhaftem Verhalten vor. Der Regierungsrat legt daher bei der Ergreifung eines aufsichtsrechtlichen Mittels praxisgemäss eine gewisse Zurückhaltung an den Tag.

7. Wie unter Ziffer 5 der Erwägungen ausgeführt, ist der Gemeinderat X. im konkreten Fall seiner Anzeigepflicht gemäss § 93 Abs. 1 GOG nicht nachgekommen. Der Regierungsrat hat schon bei der Beurteilung einer früheren Aufsichtsbeschwerde des Anzeigers gegen den Gemeinderat X. und die Bauherrschaft festgestellt, dass der Gemeinderat die Anzeigepflicht gemäss § 93 Abs. 1 GOG missachtet hat (...). Das Verhalten des Gemeinderats lässt darauf schliessen, dass dieser, aus welchen Gründen auch immer, der Anzeigepflicht gemäss § 93 Abs. 1 GOG gegen die beiden Bauherren nicht nachkommen will. So ist es auch nicht weiter erstaunlich, dass die beiden Bauherren schon zum wiederholten Mal gegen die Bauvorschriften verstossen haben. Im Oktober 2014 hat die Baudirektion erneut davon Kenntnis erhalten, dass die beiden Bauherren schon wieder einen Bewirtschaftungsweg ohne Baubewilligung erstellt haben. Es ist an der Zeit, dass der Gemeinderat X. gegen die illegale Bautätigkeit der beiden Bauherren nun konsequent vorgeht und die Anzeigepflicht gemäss § 93 Abs. 1 GOG wahrnimmt. Da der Gemeinderat X. diese Anzeigepflicht schon mehrmals missachtet hat, sind die Voraussetzungen von § 37 Abs. 1 und § 37a GG erfüllt und der Gemeinderat ist förmlich zu ermahnen, dass er seiner Anzeigepflicht gemäss § 93 Abs. 1 GOG nachkommen muss, falls die beiden Bauherren weiterhin gegen die Bauvorschriften verstossen sollten. (...)

Regierungsrat, 9. Dezember 2014

C

Stichwortverzeichnis

Ouml;ffentlicherklauml;rung: Ouml;ffentlichkeit einer Privatstrasse; unter welchen Voraussetzungen ist eine Privatstrasse ouml;ffentlich oder im Verfahren der Ouml;ffentlicherklauml;rung dem Gemeingebrauch zu widmen?, 5

Anzeigepflicht: Pflicht des Gemeinderats zur Einreichung einer Strafanzeige; Voraussetzungen unter denen eine Behouml;rde eine Strafanzeige gegen eine fehlbare Bauherrschaft einreichen muss., 24

Lauml;rmimmissionen: Sind die Lauml;rmimmissionen von einem Karaoke Clublokal in der Wohn- und Arbeitszone 3 uuml;bermauml;ssig?, 11

Zonenkonformitauml;t: Ist ein Karaoke Clublokal in der Wohn- und Arbeitszone 3 zonenkonform?, 11