



VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
lic. iur. Jacqueline Iten-Staub, Dr. iur. Matthias Suter
lic. iur. Ivo Klingler und lic. iur. Adrian Willimann
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

URTEIL vom 21. März 2022 *[rechtskräftig]*
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer

gegen

1. Gemeinderat Neuheim
vertreten durch RA B. _____

2. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Stimmrechtsbeschwerde
(Urnenabstimmung Bebauungsplan "Im Blatt" vom 27. September 2020)

V 2021 31

A. Die Terrassensiedlung "Im Blatt", Neuheim, mit heute 48 Wohneinheiten, von denen jeweils acht zu einer Reihe (A–F) zusammengefasst sind, wurde zwischen 1974 und 1983 erstellt. Die Gemeinde Neuheim beabsichtigt, für die Terrassensiedlung "Im Blatt" einen Bebauungsplan festzulegen. Dafür setzte sie eine Urnenabstimmung auf den 27. September 2020 an. Im Vorfeld der Urnenabstimmung wurde den Stimmberechtigten der Gemeinde Neuheim die Abstimmungsbroschüre zugestellt. Am 19. August 2020 reichte A._____, Neuheim, beim Regierungsrat des Kantons Zug Stimmrechtsbeschwerde ein und beantragte, dass die Urnenabstimmung vom 27. September 2020 nur durchgeführt werden dürfe, wenn das Verbot für einen Wintergarten für die Liegenschaft C._____, die Nichteinzonung des Landes zwischen der Häuserreihe A und dem Heerenwald sowie der neue Perimeter korrekt und verständlich erklärt und begründet würden, sodass die Stimmberechtigten wüssten, worüber sie abstimmten.

Anlässlich der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 wurde der Bebauungsplan "Im Blatt" mit 639 Ja-Stimmen gegen 150 Nein-Stimmen angenommen.

Mit Beschluss vom 2. März 2021 wies der Regierungsrat die im Zusammenhang mit dieser Abstimmung erhobene Stimmrechtsbeschwerde von A._____ ab, soweit er darauf eintrat.

B. Gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 2. März 2021 erhob A._____ am 1. April 2021 (Datum des Poststempels) Verwaltungsgerichtsbeschwerde und stellte folgende Anträge:

"Der Beschwerdeentscheid vom 2. März 2021 sei aufzuheben und es sei

a) festzustellen, dass dem Gemeinderat Neuheim bei der Vorbereitung der Abstimmung vom 27. September 2020 eine Unregelmässigkeit im Sinne von § 67 Abs. 1 Bst. b WAG unterlaufen ist, weshalb die Abstimmung zu wiederholen ist;

b) der Regierungsrat einzuladen, für eine rechtmässige Vorbereitung einer erneuten Abstimmung zu sorgen;

c) im Instruktionsverfahren die Vorinstanz einzuladen, ihre Stellungnahme unter Einbezug der Baudirektion abzugeben;

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Einwohnergemeinde Neuheim."

Zur Begründung brachte A. _____ vor, die Vorbereitung der Abstimmung umfasse bei Änderungen des Planungs- und Baurechts in der Gemeinde auch die Willensbildung vor der Vorlage an die Stimmberechtigten. Grund sei die gesetzliche Regelung der so genannten Einwendung. Wer sich auf Gemeindeebene gegen eine beabsichtigte Änderung oder Neuregelung von Planungs- und Baurecht aussprechen wolle, müsse dies während der Auflagefrist von 30 Tagen mit einer Einwendung tun. Diese zu behandeln sei Aufgabe der gemeindlichen Baubehörde (Gemeinderat). Der Gemeinderat unterbreite seine Anträge an die Stimmberechtigten so, dass diese von den Einwendungen sowie den Vorbehalten der Baudirektion Kenntnis nehmen könnten (§ 39 Abs. 4 PBG). Die Stimmberechtigten hätten vollen Einblick in den Planungsablauf und in die Mitwirkung gemäss Art. 4 Abs. 2 RPG. Unterlasse es der Gemeinderat, wesentliche Änderungen des Abstimmungsgegenstands nach der Auflage, während welcher Einwendungen möglich gewesen seien, nochmals öffentlich aufzulegen und erneut Gelegenheit zu Einwendungen zu geben, verstosse er gegen Art. 4 Abs. 2 RPG und gegen § 39 Abs. 3 PBG, weil er eine Mitwirkung in der Raumplanung im gesetzlich gebotenen Umfang verweigere. Er lasse damit auch eine Unregelmässigkeit bei der Vorbereitung der Abstimmung geschehen, weil die Stimmberechtigten im falschen Glauben gelassen würden, es hätten Einwendungen zu allen wesentlichen Punkten der Abstimmungsvorlage erhoben werden können. Die beiden Rechtsverstösse seien Anlass für die Wiederholung der Abstimmung.

Vorliegend habe der Gemeinderat die noch mit Vorprüfung der Baudirektion vom 4. April 2018 verlangte Anpassung des Zonenplans von Neuheim als Teil der Bebauungsplanung während der Frist vom "9. November 2018/16. November 2018 bis 10. Dezember 2018" zur Auflage gebracht. Ohne eine sachliche Begründung habe der Gemeinderat gemäss seinen Erläuterungen zur Abstimmung auf die zuvor öffentlich aufgelegte Anpassung des Zonenplans verzichtet. Die Anpassung des Zonenplans sei jedoch insbesondere für Grundeigentümer im Bereich der Hausreihe A des Bebauungsplans Blatt wesentlich, weil sie von einer jahrzehntelang anhaltenden Unsicherheit betreffend Gartensitzplätze, Gärten, Mobiliar usw. im Raum zwischen Hauswand und Wald befreit hätte. Im Vertrauen auf die öffentlich aufgelegten Unterlagen hätten sie auf eine Einwendung verzichten können. Umso grösser sei danach die Überraschung gewesen, als der Sinneswandel des Gemeinderats mit der Abstimmungsvorlage zutage getreten sei. Die Gelegenheit zu

Einwendungen gegen diesen Verzicht auf Anpassung des Zonenplans sei den Grundeigentümern und auch ihm, dem Beschwerdeführer, genommen worden. Der Gemeinderat habe die Stimmberechtigten im Glauben belassen, es habe alles seine Ordnung. Die Unregelmässigkeit bei der Vorbereitung der Abstimmung sei geschehen, wenn auch den meisten Stimmberechtigten verborgen, was umso schwerer wiege.

C. Den von ihm verlangten Kostenvorschuss von Fr. 1'500.– bezahlte der Beschwerdeführer fristgerecht.

D. Mit Vernehmlassung vom 20. Mai 2021 beantragte die Direktion des Innern namens des Regierungsrats, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde sei vollumfänglich abzuweisen, unter Kostenfolge zulasten des Beschwerdeführers. Die Direktion des Innern führte aus, dass ausschliesslich der Bebauungsplan "Im Blatt" Gegenstand der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 gewesen sei. Der Beschwerdeführer habe gemäss § 39 Abs. 3 PBG die Möglichkeit gehabt, gegen den Bebauungsplan Einwendungen zu erheben, wovon er auch Gebrauch gemacht habe. Seine Einwendungen bezüglich des Bebauungsplans seien den Stimmberechtigten in den Abstimmungsunterlagen ordnungsgemäss zur Kenntnis gebracht worden. Gleichzeitig habe es im Ermessen des Gemeinderats Neuheim gelegen, auf eine Zonenplanänderung zu verzichten, welche er in der öffentlichen Auflage noch in Erwägung gezogen habe. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, dass eine Abstimmung über eine Zonenplanänderung nicht stattgefunden habe. Der Vorwurf, dass eine Unregelmässigkeit im Sinne von § 67 Abs. 1 Bst. b WAG vorliege, sei nach Meinung der Direktion des Innern unbegründet.

E. Der Gemeinderat Neuheim liess am 4. Juni 2021 eine Vernehmlassung einreichen. Darin beantragte er, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zzgl. 7,7 % MWST, zu Lasten des Beschwerdeführers. Der Beschwerdeführer sei weder in der Lage, eine Unregelmässigkeit bei der Abstimmung darzulegen, noch glaubhaft zu machen, dass die angebliche Unregelmässigkeit nach Art und Umfang geeignet gewesen sei, das in Frage stehende Abstimmungsergebnis wesentlich zu beeinflussen. Der Gemeinderat habe von zwei gleichzeitig zur Vernehmlassung aufgelegten potentiellen Abstimmungsvorlagen (Bebauungsplan und Zonenplanänderung) schliesslich nur die eine (Bebauungsplan) zur Abstimmung gebracht. Dafür habe er gute Gründe gehabt, und dies sei zulässig gewesen.

F. Am 24. Juni 2021 replizierte der Beschwerdeführer. Der Gemeinderat Neuheim liess am 8. Juli 2021 eine Duplik einreichen. Die Direktion des Innern liess sich nicht mehr weiter vernehmen.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1.

1.1 Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrats die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Ein solcher Ausschlussgrund liegt hier nicht vor. Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Entscheids gemäss § 62 VRG fraglos zur Beschwerdeführung legitimiert; er ist durch den Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zudem frist- und formgerecht eingereicht worden und somit zu prüfen.

1.2 Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

1.3 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als Rechtsverletzung gelten: 1. die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtssatzes; 2. die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache; 3. der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens; 4. die Verletzung einer wesentlichen Form- oder Verfahrensvorschrift; 5. Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung (§ 63 Abs. 1 Ziff. 1–5 VRG). Vor Gericht kann auch jede für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes angefochten werden (§ 63 Abs. 2 VRG). In Fällen, in denen Beschwerde gegen einen Entscheid des Regierungsrats geführt wird, ist die Rüge der unrichtigen Ermessenshandhabung unzulässig (§ 63 Abs. 3 VRG e contrario). Bei der Frage, ob die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzt worden seien, handelt es sich um eine Rechts- und nicht um eine Ermessensfrage.

2.

2.1 Gemäss Art. 34 Abs. 1 BV sind die politischen Rechte gewährleistet. Artikel 34 Abs. 1 BV garantiert in allgemeiner und abstrakter Weise die politischen Rechte sowohl auf eidgenössischer als auch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BV, der die Rechtsprechung des Bundesgerichts unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1874 kodifiziert, schützt die Garantie der politischen Rechte die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Die Bildung und Kundgabe des freien Willens durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger setzt eine rechtzeitige und angemessene Information über den Gegenstand, über den abgestimmt werden soll, voraus (BGE 132 I 104, in: Pra 2006 Nr. 139, mit vielen Hinweisen). Die Art und Weise, wie die Bürger informiert werden müssen, wird in erster Linie durch das kantonale Recht bestimmt, wobei die Normen, welche die behördliche Informationspflicht regeln, keine blossen Ordnungsvorschriften sind.

2.2 Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Abstimmungs- und Wahlverfahren so ausgestaltet sein, dass die freie und unbeeinflusste Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist. Geschützt wird namentlich das Recht der aktiven Stimmberechtigten, weder bei der Bildung noch bei der Äusserung des politischen Willens unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden. Die Stimmberechtigten haben Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Sie sollen ihre politische Entscheidung gestützt auf einen gesetzeskonformen sowie möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen können (BGE 130 I 290 E. 3.1 mit Verweis auf BGE 121 I 138). Artikel 34 Abs. 2 BV überbindet den Behörden die Verpflichtung, im Vorfeld von Abstimmungen korrekt und zurückhaltend zu informieren. Dieser Grundsatz ist bei Wahlen strenger zu beachten als bei Abstimmungen, weil den Behörden bei Sachentscheiden bis zu einem gewissen Grad auch eine Beraterfunktion zukommt. Vor Sachabstimmungen sind nach der Praxis des Bundesgerichts behördliche Interventionen in den Meinungsbildungsprozess grundsätzlich zulässig. Dazu gehören insbesondere die Abstimmungserläuterungen der Exekutive, in denen eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird. Es stellt aber "eine unerlaubte Beeinflussung dar, wenn die Behörde ihre Pflicht zur objektiven Information verletzt und über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert oder wenn sie in unzulässiger Weise in den Abstimmungskampf eingreift und dabei (stimm- und wahlrechtliche) gesetzliche

Vorschriften verletzt oder sich in anderer Weise verwerflicher Mittel bedient" (BGE 130 I 290 E. 3.2). Sachlichkeit ist jedoch nicht gleichbedeutend mit Neutralität. Die Behörden dürfen als Ausdruck ihrer politischen Führungsrolle eine Vorlage zur Annahme oder Ablehnung empfehlen. Insbesondere dürfen auch deren Vor- und Nachteile zum Ausdruck gebracht werden (Gerold Steinmann, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung, ZBJV 2003 481 ff., 494).

2.3 Oberstes Gebot ist die Sachlichkeit der Information. Die Informationen der Behörden genügen diesem Erfordernis, wenn die Aussagen wohl abgewogen sind und ein umfassendes Bild der Vorlage mit Vor- und Nachteilen abgeben, sodass sie den Stimmberechtigten eine unbeeinflusste Beurteilung ermöglichen. Die Informationen der Behörden dürfen bis zu einem gewissen Grad auch überspitzt, jedoch nicht unwahr, unsachlich, ungenau und unvollständig sein. Aus der Pflicht zur objektiven Information folgt nicht, dass sich die Behörde in den Abstimmungserläuterungen mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und sämtliche Einwendungen erwähnen müsste, die gegen die Vorlage erhoben werden könnten. Dies ist heutzutage schon deshalb entbehrlich, weil die Abstimmungserläuterungen nicht das einzige Informationsmittel im demokratischen Meinungsbildungsprozess darstellen. Den Stimmberechtigten stehen durchaus auch noch andere Quellen für die Erschliessung von Argumenten für oder gegen eine Vorlage zur Verfügung. Unzulässig und dem Gebot der Sachlichkeit zuwiderlaufend ist es aber, wenn in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmberechtigten wichtige Elemente unterdrückt werden (BGE 130 I 290 E. 3.2 mit vielen Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts und die herrschende Lehre). Wird in den Abstimmungserläuterungen den Argumenten der Gegnerschaft angemessen Platz eingeräumt, so brauchen diese Argumente von den Behörden nicht nochmals "offiziell" wiederholt zu werden.

2.4 Die Garantie der politischen Rechte nach Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Meinungsbildung nicht nur in einem negativen, abwehrenden Sinne. Sie fordert zur Ermöglichung der freien Willensbildung vielmehr eine aktive Information von Seiten der Behörden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es gerade Aufgabe der Regierung eines Kantons (und ebenso des Gemeinderates auf Gemeindeebene) ist, das entsprechende Gemeinwesen zu leiten. Diese Aufgabe kann die Regierung nur dann erfüllen, wenn sie aktiv ihre eigenen Projekte und Zielsetzungen unterstützen und zum Ausdruck bringen darf, was sie für das Gemeinwohl als notwendig und vorteilhaft erachtet. Der Dialog zwischen der Regierung und der öffentlichen Meinung, wie er zum Beispiel im Rahmen parlamentarischer Debatten, in regierungsrätlichen Vorlagen und in

Verlautbarungen einzelner Regierungsmitglieder zum Ausdruck kommt, stellt ein wichtiges Element der Demokratie dar. Die Regierung hat das Recht, vor einer Abstimmung in die politische Diskussion einzugreifen. Dieses Recht steht aber in einem Spannungsfeld zum Recht der Stimmberechtigten auf freie Meinungsbildung. Dieses Recht schliesst grundsätzlich jede direkte Einflussnahme der Behörden aus, die geeignet ist, die Willensbildung im Vorfeld einer Abstimmung zu verfälschen. Zugelassen wird nur, dass die Behörden den Stimmberechtigten eine Vorlage unterbreiten, die das Gebot der objektiven Information beachtet und keine irreführenden Angaben über den Zweck und die Tragweite einer Vorlage macht. Nach der Praxis des Bundesgerichts dürfen solche amtlichen Erläuterungen auch die Meinung der Behörden zu Ermessensfragen enthalten, denn es ist schliesslich Sache der Stimmbürger, sich über solche Fragen eine eigene Meinung zu bilden (BGE 132 I 104 E. 4.1 mit vielen Hinweisen). Die Notwendigkeit der behördlichen Informationstätigkeit stellt gleichzeitig die Frage nach deren Form und deren Grenzen. Hier steht – wie schon erwähnt – die Sachlichkeit der Informationen im Vordergrund. Dazu gehören das Verbot inhaltlich falscher Angaben und das Gebot ausgewogener Informationen über Inhalt, Zweck und Folgen einer Vorlage sowie das Verbot suggestiv wirkender Aufmachung. Schliesslich sollen die Informationen auch den Grundsätzen der Transparenz und Fairness entsprechen.

2.5 Kantonale Regeln betreffend die Informationspflicht der Behörden im Vorfeld von Abstimmungen finden sich im Wahl- und Abstimmungsgesetz (WAG; BGS 131.1). Paragraph 25 WAG bestimmt unter der Marginalie "Amtliche Abstimmungserläuterungen", dass den Abstimmungsunterlagen eine kurze und sachliche Erläuterung der Vorlage beizulegen ist, die auch die Auffassung wesentlicher Minderheiten zum Ausdruck bringt.

3. Gemäss § 67 Abs. 1 WAG kann beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden wegen a) Verletzung des Stimmrechts, b) Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen.

4. Der Beschwerdeführer rügt, der Gemeinderat habe, indem er ohne sachliche Begründung auf die zuvor öffentlich aufgelegte Anpassung des Zonenplans verzichtet habe, wesentliche Änderungen des Abstimmungsgegenstands vorgenommen, ohne diese nochmals öffentlich aufzulegen und damit erneut Gelegenheit zu Einwendungen zu geben. Hauptsächlich wäre dabei, so der Beschwerdeführer, einzuwenden gewesen, dass mit der Bebauungsplanung auch die erforderliche Anpassung des Zonenplans durchzuführen sei.

4.1 Worin die seiner Ansicht nach zwingende Verknüpfung zwischen der Festsetzung des Bebauungsplans "Im Blatt" und der vom Gemeinderat ursprünglich angedachten Zonenplanänderung (Einzonung von 1'036 m² zwischen der Häuserreihe A der Siedlung "Im Blatt" und dem Heerenwald von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone 2) besteht, erklärt der Beschwerdeführer nicht ausdrücklich. Er macht einzig geltend, die Anpassung des Zonenplans sei insbesondere für Grundeigentümer im Bereich der Häuserreihe A wesentlich, weil sie von einer jahrzehntelang anhaltenden Unsicherheit betreffend den Raum zwischen Hauswand und Wald befreit hätte. Zudem erwähnt er "Vorbehalte der Baudirektion". Damit meint er wohl Ausführungen der Baudirektion in ihrer Vorprüfung des Bebauungsplans "Im Blatt" vom 4. April 2018 (DI-Beil. 7 act. 4; s. dazu nachfolgende Erwägung).

4.2 Die Vorgeschichte der Urnenabstimmung vom 27. September 2020 lässt sich wie folgt darstellen:

Mit Beschluss vom 12. Dezember 2017 (DI-Beil. 7 act. 3) beauftragte der Gemeinderat Neuheim die Abteilung Bau und Planung, die Unterlagen zum Bebauungsplan für die Terrassensiedlung "Im Blatt" der Baudirektion des Kantons Zug zur Vorprüfung einzureichen. In seinem Beschluss führte der Gemeinderat Neuheim aus, im Gebiet Blatt seien seit der Erstellung der Terrassensiedlung "Im Blatt" verschiedene bauliche Massnahmen vorgenommen worden (Umnutzung von Neben- und Abstellräumen, Anbauten, Wintergärten etc.), die nicht alle das ordentliche Bewilligungsverfahren durchlaufen hätten. Für die Siedlungsbewohner und deren private Bauvorhaben solle wieder Rechtssicherheit hergestellt werden. Es gehe u.a. um eine gute ortsbauliche Einordnung aller Haupt- und Anbauten sowie um eine verbindliche und detaillierte Regelung der baulichen Anpassungen und Erweiterungen, insbesondere um das Legalisieren von kleineren vorgenommenen baulichen Veränderungen bzw. darum, diese allen Grundeigentümern zu ermöglichen. Zudem sollten Anbauten in angemessenem Mass ermöglicht werden. Weiter sollten mit der Erarbeitung eines Bebauungsplans gegenüber der Einzelbauweise Vorteile für das Siedlungsbild und die Gestaltung der Umgebung erzielt sowie Nutzungskonflikte gelöst werden. Für die Siedlung "Im Blatt" bestünden keine baulichen Erweiterungsabsichten, ausgenommen eine allfällige Erweiterung des Parkhauses. Es gelte den heutigen baulichen Zustand zu sichern.

In ihrem Bericht zur Vorprüfung des Bebauungsplans "Im Blatt" vom 4. April 2018 (DI-Beil. 7 act. 4) wies die Baudirektion des Kantons Zug u.a. darauf hin, dass die

Gartensitzplätze auf der Nordseite der Siedlung "Im Blatt" ebenfalls im Bebauungsplanperimeter liegen sollten. Gegebenenfalls sei der Perimeter anzupassen und eine entsprechende Zonenplanänderung vorzunehmen. Bezüglich der Bebauung und der Ausnützung führte die Baudirektion aus, der Bebauungsplan sehe gemäss Bericht eine um 29 bis 50 % höhere Ausnützung vor (AZ = zum Teil 0,6), als dies in der Wohnzone 2 vorgesehen sei (AZ = 0,4). Gemäss Arbeitshilfe Bebauungsplan, Ziff. 1.6, Seite 8, würden gemäss Gerichtsurteilen bei einer Wohnzone W2 rund 15 bis 25 % Abweichungen von der Grundordnung zugelassen. Eine AZ-Erhöhung um 29 bis 50 % übersteige dieses Mass bei weitem. Aus diesem Grund sei neben dem Bebauungsplan grundsätzlich auch eine Zonenplanänderung vorzunehmen, und das entsprechende Gebiet sei einer Zone zuzuordnen, welche eine AZ von mindestens 0,6 vorsehe. Werde die Rechtskraft der laufenden Revision des Bau- und Planungsgesetzes (PBG) Teil 2 abgewartet (voraussichtlich am 1. Januar 2019), könne der Bebauungsplan anschliessend der Einwohnergemeinde im ordentlichen Verfahren gemäss § 39 PBG zum Entscheid unterbreitet werden. Mit der neuen Bestimmung könne mit einem Bebauungsplan auch stark von der Grundnutzung abgewichen werden. Entsprechend erübrige sich eine Zonenplananpassung, vorbehältlich einer Gewährleistung der Zonenkonformität der Gartensitzplätze auf der Nordseite der Siedlung "Im Blatt".

Vom 9. November bis zum 10. Dezember 2018 lag der Bebauungsplan "Im Blatt" öffentlich auf. Im Ergänzungsplan 2 zum Teilzonenplan "Im Blatt" (DI-Beil. 7 act. 7) wurde auf die vorgesehene Einzonung von 1'036 m² zwischen der Häuserreihe A der Siedlung "Im Blatt" und dem Heerenwald von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone 2 hingewiesen. Im ebenfalls in der öffentlichen Auflage enthaltenen Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zum Bebauungsplan "Im Blatt" vom 12. September 2018 (DI-Beil. 7 act. 8) wurde unter Ziff. 1.3.3 (S. 7) ausgeführt, die Gartensitzplätze im Norden der Siedlung lägen heute in der Landwirtschaftszone und somit in keiner Bauzone. Gemäss Vorprüfungsbericht seien die Flächen jedoch einzuzonen und ebenfalls im Bebauungsplan zu regeln. Parallel zum Bebauungsplan werde deshalb der Teilzonenplan "Im Blatt" erarbeitet und aufgelegt.

Im am 11. September 2019 angepassten Erläuterungsbericht nach Art. 47 RPV zum Bebauungsplan "Im Blatt" (DI-Beil. 7 act. 13) wurde in Ziff. 1.3.5 (S. 8 f.) bezüglich Einzonung Gartensitzplätze (Teilzonenplan) neu Folgendes ausgeführt: "Die Gartensitzplätze im Norden der Siedlung liegen heute in der Landwirtschaftszone und somit in keiner Bauzone. Gemäss Vorprüfungsbericht sind die Flächen langfristig jedoch einzuzonen. Parallel zum Bebauungsplan wurde deshalb der Teilzonenplan "Im Blatt"

erarbeitet. Neben dem Bebauungsplan "Im Blatt" wurden der Ergänzungsplan 1 (Bebauungsplan) und der Ergänzungsplan 2 (Teilzonenplan) öffentlich aufgelegt. Diese beiden Ergänzungspläne bezweckten eine Ergänzung der rechtskräftigen Bauzonen (W2) im Gebiet "Im Blatt" bis an den nordseitigen Heerenwald. Auf diese Erweiterung wird im vorliegenden Verfahren jedoch verzichtet. Eine Überprüfung der Zonierung wird in diesem Gebiet mit der anstehenden Gesamtrevision vorgenommen".

Dementsprechend enthielt dann die Abstimmungsbroschüre zur Urnenabstimmung vom 27. September 2020 (DI-Beil. 7 act. 21) die früher einmal ins Auge gefasste Zonenplanänderung nicht.

5. In seiner Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat verlangte der Beschwerdeführer, die Urnenabstimmung vom 27. September 2020 dürfe nur durchgeführt werden, wenn das Verbot für einen Wintergarten für die Liegenschaft C._____, die Nichteinzonung des Landes zwischen der Häuserreihe A und dem Heerenwald sowie der neue Perimeter korrekt und verständlich erklärt und begründet würden, sodass die Stimmberechtigten wüssten, worüber sie abstimmten. Vor Verwaltungsgericht erwähnt der Beschwerdeführer das Verbot für einen Wintergarten für die Liegenschaft C._____, sowie den für ihn unklaren Perimeter, angrenzend an die Nordwand der Häuserreihe A, nicht mehr, sondern bringt nur noch vor, der Gemeinderat habe ohne sachliche Begründung im Rahmen der Urnenabstimmung auf die zuvor öffentlich aufgelegte Anpassung des Zonenplans verzichtet, was eine Unregelmässigkeit gemäss § 67 Abs. 1 WAG darstelle. Dazu ist Folgendes zu erwägen:

5.1 Es ist dem Regierungsrat zuzustimmen, wenn er in seinem Beschluss vom 2. März 2021 erwog, es habe im Ermessen des Gemeinderats Neuheim gelegen, auf eine Zonenplanänderung zu verzichten und nur den Bebauungsplan "Im Blatt" zur Abstimmung zu bringen. Der Bebauungsplan "Im Blatt" hat seine Gültigkeit auch ohne die vom Gemeinderat Neuheim ursprünglich gleichzeitig in Erwägung gezogene Einzonung von 1'036 m² zwischen der Häuserreihe A der Siedlung "Im Blatt" und dem Heerenwald von der Landwirtschaftszone in die Wohnzone 2. Das kann auch dem Vorprüfungsbericht der Baudirektion des Kantons Zug vom 4. April 2018 (DI-Beil. 7 act. 4) entnommen werden. Dort weist die Baudirektion darauf hin, dass sich eine Zonenplananpassung erübrige, wenn die Rechtskraft der PBG-Revision abgewartet werde, weil mit der neuen Bestimmung von § 39 PBG derart stark von der Grundnutzung abgewichen werden könne, dass die gemäss Bericht zum Bebauungsplan um 29 bis 50 % vorgesehene höhere

Ausnützung auch ohne Zonenplanänderung abgedeckt sei. Die Revision des PBG trat am 1. Januar 2019 in Kraft, und die Urnenabstimmung über den Bebauungsplan "Im Blatt" fand am 27. September 2020 statt. Mit der Annahme des Bebauungsplans durch die Stimmberechtigten wurde daher die vorgesehene höhere Ausnützung auch ohne Zonenplanänderung abgedeckt. Zwar bedeutet der (möglicherweise vorläufige) Verzicht auf die Anpassung des Zonenplans, dass die vom Beschwerdeführer gewünschte Beseitigung der bisherigen Unsicherheit betreffend Gartensitzplätze, Gärten, Mobiliar usw. im Raum zwischen Hauswand und Wald bestehen bleibt, was bedauert werden kann. Darauf weist in ihrem Vorprüfungsbericht (Ziff. 2.2) auch die Baudirektion hin ("..., vorbehaltlich einer Gewährleistung der Zonenkonformität der Gartensitzplätze auf der Nordseite der Siedlung 'Im Blatt' [bei Verzicht auf die Zonenanpassung]"). Wie bereits erwähnt, ist aber die Aufzonung nicht Voraussetzung für die Gültigkeit des Bebauungsplans "Im Blatt", der dann auch alleine zur Abstimmung kam; auch die Baudirektion führt nichts dem Widersprechendes aus. Die weiterhin bestehende Unsicherheit beim Beschwerdeführer könnte mit einer allfälligen späteren, separaten Abstimmung über den Zonenplan beseitigt werden, was der Gemeinderat Neuheim denn auch antönt, wenn er darauf hinweist, dass eine Überprüfung der Zonierung im Gebiet Blatt mit der anstehenden Gesamtrevision des Zonenplans vorgenommen werden soll.

5.2 Weil es im Ermessen der Gemeinde lag, die ursprünglich geplante (Teil-)Zonenplanänderung dem Stimmvolk aufzulegen oder nicht, wurde dem Beschwerdeführer auch nicht, wie er das behauptet, die Gelegenheit zu Einwendungen gegen den Verzicht auf Anpassung des Zonenplans genommen. Hätte der Beschwerdeführer früher vom Nichteinbezug der Umzonung in die Abstimmungsvorlage Kenntnis erhalten, hätte er dies – im Sinne einer "Einwendung" – beim Gemeinderat durchaus bemängeln können. Der Gemeinderat wäre aber weiterhin frei gewesen, die Umzonung nicht zur Abstimmung zu bringen. Eine entsprechende "Einwendung" des Beschwerdeführers wäre zudem in der Abstimmungsbroschüre auch nicht zu thematisieren gewesen, weil die Umzonung eben gar nicht Gegenstand der Abstimmungsvorlage war. Immerhin enthielt die Abstimmungsbroschüre aber den Hinweis, dass dem vom 9. November 2018/16. November 2018 bis 10. Dezember 2018 öffentlich aufgelegten Bebauungsplan "Im Blatt" der Ergänzungsplan 1 (Bebauungsplan) und der Ergänzungsplan 2 (Teilzonenplan) öffentlich aufgelegt waren. Diese beiden Ergänzungspläne hätten eine Ergänzung der rechtskräftigen Bauzonen (W2) im Gebiet "Im Blatt" bis an den nordseitigen Heerenwald bezweckt. Auf diese Erweiterung werde im vorliegenden Verfahren jedoch verzichtet.

6. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat kein Recht verletzt hat, indem er die Stimmrechtsbeschwerde abgewiesen hat. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens zu tragen. Diese werden auf Fr. 1'500.– festgelegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Den in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegenden Beschwerdegegnern steht keine Parteientschädigung zu (§ 28 Abs. 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3. Parteienschädigungen werden keine zugesprochen.
4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.
5. Mitteilung an den Beschwerdeführer (mit ausführlicher Rechtsmittelbelehrung), an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Neuheim (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 im Dispositiv an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Dispositiv).

Zug, 21. März 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am