



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 Ersatzrichter lic. iur. Jakob Senn
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 20. Oktober 2023
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A. _____
Beschwerdeführer
vertreten durch RA B. _____

gegen

1. Gemeinderat Neuheim
vertreten durch RA C. _____

2. Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Strassenplan Birkenstrasse, Neuheim

V 2022 83

A. A. _____ ist Baurechtsnehmer und wohnt in der Liegenschaft D. _____ in Neuheim (Assek-Nr. E. _____) auf dem Grundstück Nr. F. _____, Neuheim (nachfolgend: GS F. _____). Das GS F. _____ liegt in der Wohnzone 2 (W2) und grenzt südwestlich an das GS 6, welches der Zone Verkehrsfläche (VF) zugeordnet ist. Die Birkenstrasse auf GS 6 ist heute als Sackgasse ausgebildet und endet in einem Wendehammer. Nordwestlich des GS 6 befindet sich die neue Überbauung LAMAT, welche über die Säntisstrasse (GS 793 und GS 870) erschlossen ist. Die Säntisstrasse führt nordwestlich und nordöstlich um die Überbauung LAMAT herum. Zwischen der Sackgasse der Birkenstrasse (GS 6) und dem Ende der Säntisstrasse (GS 870) beträgt die Distanz rund 9 m.

Anlässlich der Erschliessung der neuen Wohnüberbauung LAMAT und um den Strassenraum rechtlich zu sichern bzw. die Räume für künftige Verkehrsanlagen freizuhalten, leitete der Gemeinderat Neuheim mit Beschluss vom 12. Mai 2020 das Strassenplanverfahren für die Birkenstrasse, Teilstück GS 6, ein und beauftragte das Ingenieurbüro G. _____ AG unter anderem mit der Strassenplanung. Ziel dieser Strassenplanung ist es, die zonenrechtliche Grundlage zu schaffen, um die Birkenstrasse auf GS 6 um rund 9 m zu verlängern und mit dem GS 870 zu verbinden. So könnte dann ein Ringstrassensystem (Schürmatt–Rain–Winden–Unterdorf) im Quartier "Unterdorf" entstehen (nachfolgend: Ringstrasse).

Das Tiefbauamt des Kantons Zug brachte in seinem Vorprüfungsbericht vom 2. November 2020 keine Vorbehalte an. Vom 22. Januar 2021 bis 22. Februar 2021 wurde der "Strassenplan Birkenstrasse, Teilstück GS 6, Plan Nr. 32-1102" samt Beilagen (nachfolgend: Strassenplan GS 6) öffentlich aufgelegt.

Am 20. Februar 2021 reichte A. _____ beim Gemeinderat Neuheim Einsprache gegen den Strassenplan GS 6 ein und beantragte zusammengefasst, dass auf den Bau des Strassenstücks auf dem GS 6 zu verzichten sei und stattdessen eine Fussgängerverbindung zu realisieren sei, welche so auszugestalten sei, dass sie als Notzufahrt für Feuerwehr und Rettung benützt werden könne.

Mit Entscheid vom 23. März 2021 wies der Gemeinderat Neuheim die Einsprache ab und setzte den Strassenplan GS 6 fest.

Eine von A. _____ dagegen eingereichte Verwaltungsbeschwerde wies der Regierungsrat des Kantons Zug mit Beschluss vom 20. September 2022 ab, soweit er darauf eintrat. Gleichentags genehmigte der Regierungsrat den vom Gemeinderat Neuheim am 23. März 2021 beschlossenen Strassenplan GS 6.

B. Am 20. Oktober 2022 liess A. _____ gegen die regierungsrätlichen Beschlüsse Verwaltungsgerichtsbeschwerde einreichen und Folgendes beantragen

- "1. Der Beschwerdeentscheid des Regierungsrates des Kantons Zug vom 20. September 2022, dessen Genehmigungsentscheid vom gleichen Datum sowie der Beschluss des Gemeinderates Neuheim vom 23. März 2021 seien aufzuheben.
2. Der Strassenplan Birkenstrasse, Teilstück GS 6, Neuheim, Plan Nr. 32-1102, vom 22. September 2020 sei nicht festzusetzen.
3. Die Kosten des Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat des Kantons Zug seien der Gemeinde Neuheim aufzuerlegen. Ausserdem sei sie zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für dieses Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung auszurichten.
4. Dies unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gemeinde Neuheim."

Zudem beantragte der Beschwerdeführer gestützt auf Art. 6 Abs. 1 EMRK die Durchführung einer mündlichen Verhandlung samt Augenschein.

C. Den von ihm verlangen Kostenvorschuss von Fr. 3'500.– bezahlte der Beschwerdeführer fristgerecht.

D. Am 30. November 2022 unterbreitete die Baudirektion des Kantons Zug im Auftrag des Regierungsrats eine Stellungnahme mit dem Antrag, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 20. Oktober 2022 sei unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers vollumfänglich abzuweisen.

E. Mit Eingabe vom 20. Dezember 2022 liess der Gemeinderat beantragen, die Beschwerde sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich 7,7 % MWST, zu Lasten des Beschwerdeführers, vollumfänglich abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

F. Am 30. Januar 2023 replizierte der Beschwerdeführer, und am 20. Februar 2023 bzw. 3. März 2023 reichten die Baudirektion des Kantons Zug und der Gemeinderat Neuheim je eine Duplik ein.

G. Am 15. März 2023 liess der Beschwerdeführer eine weitere Stellungnahme einreichen, worauf der Gemeinderat Neuheim am 20. März 2023 antwortete.

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 Ausschluss liegt hier nicht vor. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den formellen Anforderungen gemäss § 65 VRG. Der Beschwerdeführer hat sowohl am Einsprache- als auch am Verwaltungsbeschwerdeverfahren teilgenommen. Als Eigentümer und Bewohner des Gebäudes auf dem GS F._____, welche an das GS 6 angrenzt, ist er vom Strassenplan Birkenstrasse, Teilstück GS 6, besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der Entscheide des Regierungsrats. Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers ist daher gestützt auf § 62 Abs. 1 VRG gegeben. Die Beschwerde ist deshalb zu prüfen.

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

1.2 Mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann jede Rechtsverletzung gerügt werden. Als solche gelten die Nichtanwendung und die unrichtige Anwendung eines Rechtsatzes, die unrichtige rechtliche Beurteilung einer Tatsache, der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens, die Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift sowie Rechtsverweigerung und -verzögerung. Nicht gerügt werden kann die unrichtige Handhabung des Ermessens (§ 63 VRG).

2. Die Revision vom 22. Februar 2018 des Planungs- und Baugesetzes (nPBG; BGS 721.11) sowie die Totalrevision der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz (nV PBG; BGS 721.111) sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Vorliegend hat der Gemeinderat Neuheim den Strassenplan Birkenstrasse, Teilstück GS 6, am 23. März 2021

festgesetzt. Übergangsrechtlich gelangt daher die Bestimmung von § 74a Abs. 2 nV PBG zur Anwendung, wonach neue Sondernutzungspläne spätestens bis zur Anpassung der Nutzungspläne und der Bauordnung an diese Verordnung, längstens jedoch bis 2025 mit Ausnahme der Ausnützung nach neuem Recht zu beurteilen sind.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer beantragt gestützt auf Art. 6 Abs. 1 EMRK die Durchführung einer mündlichen Verhandlung samt Augenschein, wobei er lediglich ausführt, weshalb seiner Meinung nach ein Augenschein durchzuführen sei. Seinen Antrag betreffend die Durchführung einer mündlichen Verhandlung begründet der Beschwerdeführer nicht. Zum einen möchte er den Engpass beim Einlenker der Maiackerstrasse in die Dorfstrasse besichtigen lassen, wobei er gleichzeitig darauf hinweist, dass dieser Engpass auch bei Realisierung der Ringstrasse bzw. der Verbindung der Birkenstrasse mit dem GS 870 bestehen bleibe. Zum anderen möchte der Beschwerdeführer den Ausbaustandard der Birkenstrasse, Teilstück GS 6, mittels Augenschein beurteilen lassen.

3.2 Gemäss § 68 VRG erhalten die Parteien im Beschwerdeverfahren Gelegenheit zur schriftlichen Vernehmlassung. Das Verwaltungsgericht kann einen weiteren Schriftenwechsel oder eine mündliche Verhandlung anordnen. Weder aus den Verfahrensgarantien der Bundesverfassung noch aus § 68 VRG lässt sich ein Anspruch auf mündliche Verhandlung ableiten. Es liegt im Ermessen des Verwaltungsgerichts, ob es eine mündliche Verhandlung durchführen will. Einzig im Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK besteht ein Anspruch auf eine mündliche Verhandlung. Dieser Artikel bestimmt, dass jede Person ein Recht darauf hat, dass über Streitigkeiten in Bezug auf ihre zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen oder über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage von einem unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht in einem fairen Verfahren und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird, wobei diese Verfahrensgarantie auch den Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung umfasst. Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK liegt vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat, nicht aber wenn ausschliesslich das Ungenügen öffentlich-rechtlicher Bestimmungen gerügt wird (BGE 127 I 44 E. 2; 125 I 7 E. 4a).

3.3 Die Baudirektion hat in ihrer Vernehmlassung vom 30. November 2022, S. 3 f., ausführlich dargelegt, warum Art. 6 Ziff. 1 EMRK vorliegend nicht anwendbar ist. Auf die zutreffenden Ausführungen kann vollumfänglich verwiesen werden. Es ist davon auszuge-

hen, dass der Beschwerdeführer im Wesentlichen deshalb eine mündliche Verhandlung verlangt, um in diesem Rahmen den von ihm ebenfalls beantragten Augenschein durchzuführen. Dass beim Einlenker der Maiackerstrasse in die Dorfstrasse ein Engpass besteht und dieser Engpass auch bei Realisierung der Ringstrasse bzw. der Verbindung der Birkenstrasse mit dem GS 870 bestehen bleibt, ist jedoch unbestritten, weshalb diese Örtlichkeit nicht besichtigt werden muss. Auch bedeutet die Aussage der Baudirektion in ihrer Vernehmlassung, wonach es sich beim fraglichen Teil des GS 6 um eine bereits vollständig als Verkehrsfläche ausgeschiedene Grundstücksfläche mit einer Länge von 60 m handelt, welche aktuell in der Länge von rund 50 m bereits als Strasse (nördlichster Teil der Birkenstrasse) ausgestaltet ist, nicht, dass die Baudirektion die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Verengung der Birkenstrasse an deren nordwestlichen Ende bestreitet. Die Verengung kann denn auch ohne Weiteres den Luftbildern aus ZugMap.ch entnommen werden. Eines Augenscheins bedarf es dafür nicht. Welche Bedeutung der (bekannte) Ausbaustandard der Birkenstrasse, Teilstück GS 6, hat, wird – falls erforderlich – in den weiteren Erwägungen zu beurteilen sein. Die schriftlichen Eingaben geben im Übrigen zu allen massgebenden Gesichtspunkten genügend Aufschluss. Dem Antrag des Beschwerdeführers auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 EMRK samt Augenschein ist somit in zulässiger Anwendung der antizipierten Beweiswürdigung nicht stattzugeben.

4.

4.1 Dem PBG kann in § 31 Abs. 1 entnommen werden, dass Baulinien-, Niveaulinien- sowie Strassenpläne Strassen, Trassen, Wege und Plätze sichern und Räume freihalten, insbesondere für bestehende oder künftige Verkehrsanlagen. Sie dienen der Gestaltung des Verkehrsraums und des Siedlungsbildes. Gemäss § 31 Abs. 2 PBG erlässt die erforderlichen Baulinien- oder Strassenpläne, wer für die Verkehrsanlage zuständig ist. Für den Erlass gemeindlicher Erschliessungs-, Baulinien- und Strassenpläne ist der Gemeinderat zuständig (§ 7 Abs. 2 lit. b PBG). Das Verfahren zum Erlass solcher Pläne richtet sich nach demselben Verfahren wie zum Erlass von kantonalen Zonen- und Sondernutzungsplänen (§ 39a Abs. 1 PBG i.V.m. § 38 PBG). Weiter hält § 42 Abs. 1 PBG fest, dass gemeindliche Baulinien- und Strassenpläne vom Regierungsrat genehmigt werden müssen.

4.2 Beim Erlass eines Strassenplans ist eine umfassende Interessenabwägung gemäss Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) vorzunehmen. Wenn die Gemeinde eine angemessene und sachlich haltbare Abwägung getroffen hat, ist dieses

Ermessen von der übergeordneten Behörde grundsätzlich zu stützen (Pierre Tschannen, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG], 2009, Art. 2 N 64).

5.

5.1 Zur Unterstützung seines Antrags auf Aufhebung des Regierungsratsentscheids vom 20. September 2022, dessen Genehmigungsentscheids vom gleichen Datum und des Beschlusses des Gemeinderats Neuheim vom 23. März 2021 sowie auf Nichtfestsetzung des Strassenplans Birkenstrasse, Teilstück 6, Neuheim, Plan Nr. 32-1102, vom 22. September 2020 bringt der Beschwerdeführer zunächst vor, der vorliegend geplante Strassenbau diene nach den verbindlichen Feststellungen des Regierungsrats nicht der Erschliessung von allfälligen Neubaugebieten. Die Vorinstanzen würden zumindest implizit anerkennen, dass alle rechtsgültig eingezonten Baugebiete in der Gemeinde Neuheim hinreichend erschlossen seien. Zur hinreichenden Erschliessung gehöre auch, dass die Notfalldienste (die Rettungsdienste) über einen sicheren Zugang zu den betreffenden Grundstücken verfügten. Auch dies sei bisher in der Gemeinde Neuheim, namentlich entlang der Säntis- und Birkenstrasse, der Fall. Sonst hätten dort keine Überbauungen bewilligt werden können, namentlich die Überbauung LAMAT im Jahre 2019. Die bereits bestehenden Rettungsachsen seien somit ausreichend und genügten den gesetzlichen Erfordernissen gemäss Art. 19 RPG vollauf. In tatsächlicher Hinsicht sei erst recht kein Bedarf an einer solchen zusätzlichen Rettungsachse auszumachen. Zunächst gelte es zu erwähnen, dass in den vergangenen zehn Jahren gerade ein einziger Einsatz der Feuerwehr im fraglichen Gebiet Birkenstrasse/Säntisstrasse notwendig gewesen sei. Dieser habe problemlos über die bestehenden Strassen abgewickelt werden können. Auch seien überhaupt keine Notfalleinsätze von Ambulanzen in den letzten zehn Jahren im Gebiet Birkenstrasse/Säntisstrasse erfolgt. Wegen eines einzigen Rettungseinsatzes einer einzigen Notfallorganisation in einem Zeitraum von zehn Jahren komme wohl keine andere Gemeinde in der Schweiz auf die Idee, eine zusätzliche Rettungsachse zu planen. Dies gelte umso mehr, als damit eine unnötige Verschleuderung von Steuergeldern verbunden sei. Hinzu komme, dass bereits heute für das Gebiet Säntisstrasse/Birkenstrasse eine zweite Rettungsachse bestehe: nämlich über den Windenweg und den Chilemattweg. Beide Strassen seien so gut ausgebaut, dass sie ohne Probleme für die Einsätze von Feuerwehrfahrzeugen und Ambulanzen benützt werden könnten. Die Strassen würden schon heute von Lastwagen für die Kehrrichtentsorgung benutzt.

5.2 Der Regierungsrat hatte in seinem Beschwerdeentscheid ausgeführt, der Gemeinderat Neuheim erkläre schlüssig, dass sich der durch den neuen Strassenraum gesi-

cherte Strassenraum zugunsten der Verkehrssicherheit – insbesondere mit Bezug auf die Zufahrt von Blaulichtorganisationen – auswirken werde. Zu beachten sei dabei, dass es sich bei den in Frage stehenden Erschliessungsstrassen heute um Sackgassen handle. Bei Blockade der jeweiligen Strasse fehle die Zufahrtsmöglichkeit, sodass nutzbare Rettungsachsen fehlten.

5.3 Beim Thema Rettungsachsen handelt es sich nur um einen von mehreren Aspekten, welche bei der Beurteilung der Frage, ob im vorliegenden Fall die Interessenabwägung richtig vorgenommen wurde, zu erwägen sind. Tatsächlich bringt die Schaffung einer zusätzlichen Rettungsachse durch den Zusammenschluss der Säntis- und der Birkenstrasse eine Verbesserung der Verkehrssicherheit. Wären die Birkenstrasse ab der Abzweigung von der Oberen Rainstrasse und/oder die Säntisstrasse ab der Verzweigung Maiackerstrasse/Chilemattweg/Säntisstrasse blockiert, könnten Notfallfahrzeuge nur unter erschwerten Umständen in die Birkenstrasse und insbesondere in die Säntisstrasse gelangen. Die vom Beschwerdeführer ins Spiel gebrachte bereits bestehende Rettungsachse über den Windenweg und den Chilemattweg ist qualitativ in keiner Weise mit der anvisierten Ringstrasse zu vergleichen. Zudem kann diese Achse – wenn überhaupt – nur als Zufahrt in die Birkenstrasse genutzt werden, jedoch nicht als Zufahrt in die Säntisstrasse. Auch nicht zu überzeugen vermag der Hinweis des Beschwerdeführers auf die unbestritten geringe Anzahl von Notfalleinsätzen im Gebiet Birkenstrasse/Säntisstrasse in den letzten zehn Jahren (wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Überbauung LAMAT sowie die Überbauung des GS 800, welche erst zu Wohnnutzungen an der Säntisstrasse geführt haben, erst ab 2020 bzw. 2015 vorgenommen wurden). Es kann nicht sein, dass erst gehandelt wird, wenn eine bestimmte Anzahl schädigende Ereignisse stattgefunden haben.

6.

6.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, auch die Verkehrssituation beim Einlenker Dorfstrasse/Maiackerstrasse rechtfertige nicht die Schaffung einer Verbindungsstrasse im Gebiet Birkenstrasse/Säntisstrasse. Zwar bestehe beim Einlenker der Maiackerstrasse in die Dorfstrasse unbestreitbar ein kleiner Engpass, indem sich dort die Maiackerstrasse auf einer Länge von etwa 10 m auf eine Breite von etwa 4 m verenge. Wenn schon, müsste dieser Engpass aber an der Quelle, beim Einlenker der Maiackerstrasse in die Dorfstrasse, beseitigt werden. Es seien Massnahmen an der Quelle und nicht in einem Aussenquartier zu treffen, das etwa 300 m (Luftlinie) davon entfernt sei. Eine Möglichkeit wäre etwa eine Geschwindigkeitsreduktion auf 20 km/h im Dorfkern, wie dies bei der Kirche Walchwil realisiert worden sei. Zur Beseitigung dieses Engpasses trage die geplante Ver-

bindungsstrasse im Gebiet Birkenstrasse/Säntisstrasse nichts bei. Der Engpass würde auch bei Realisierung der Verbindungsstrasse bestehen bleiben. Vor allem seien in der Vergangenheit keine nennenswerten Probleme bekannt. Für die Realisierung der Überbauung LAMAT mit 50 Neubauwohnungen in den Jahren 2020 und 2021 habe der ganze Baustellenverkehr über diesen Engpass abgewickelt werden müssen, und seit dem Bauabschluss würden die Bewohner dieser Überbauung über diesen Engpass fahren, ohne dass diesbezüglich Probleme bekannt geworden wären. Gewisse Engpässe in alten Dorfzentren seien hinzunehmen. Sie hätten sogar den Vorteil, dass dadurch der Verkehr automatisch beruhigt werde. Andernorts müssten solche Engpässe zwecks Lärmreduktion und Verbesserung der Sicherheit künstlich geschaffen werden.

6.2 Es ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass der Engpass beim Einlenker der Maiackerstrasse in die Dorfstrasse auch bei Realisierung der Verbindungsstrasse bestehen bleibt. Der Beschwerdeführer verlangt jedoch auch gar nicht, anstelle der Realisierung der Ringstrasse sei dieser Engpass aufzuweiten. Im Gegenteil begrüsst er offenbar das Vorhandensein dieser engen Stelle. Richtig ist aber auch, dass die geplante Ringstrasse durchaus einen Beitrag zur Entlastung des Engpasses im Dorfkern leisten kann, was bei der Interessenabwägung zugunsten des umstrittenen Strassenplans in die Waagschale geworfen werden kann. Das Vorhandensein des Engpasses und die unbestrittene Tatsache, dass dieser auch bei Realisierung der Verbindungsstrasse bestehen bleibt, spricht somit keineswegs gegen den Erlass des Strassenplans.

7.

7.1 Der Beschwerdeführer weist darauf hin, dass gemäss § 10 Abs. 1 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW; BGS 751.14) Strassen und Wege umwelt-, ortsbild- und landschaftsschonend zu planen und zu bauen sind. Unnötige Emissionen seien gemäss Art. 11 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01) zu vermeiden. Aus diesen Bestimmungen ergebe sich, dass Strassenbauten nur dann erlaubt seien, wenn dafür eine Notwendigkeit bestehe. Unnötige Strassenbauten seien zu vermeiden. Denn solche Anlagen seien per se nicht umwelt-, ortsbild- und landschaftsschonend im Sinne von § 10 Abs. 1 GSW. Sie verursachten per se unnötige Emissionen gemäss Art. 11 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 USG. Dabei spiele es keine Rolle, ob der Verkehrslärm auf der Strassenanlage die massgeblichen Planungswerte einhalte oder nicht. Sogar der Gemeinderat Neuheim erachte im Bericht nach Art. 47 RPV, S. 15, neue Strassen aus der Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes, des Lärmschutzes und des Umweltschutzes als "im Prinzip uner-

wünscht". Es handle sich bei der geplanten Verbindungsstrasse zwischen der Birkenstrasse und der Säntisstrasse um einen völlig zweckfreien und damit völlig unnötigen Strassenbau. Ein zweckfreier und unnötiger Strassenbau sei indessen gemäss § 10 Abs. 1 GSW unzulässig. Auch die Schaffung einer blossen neuen Lärmquelle für Anwohner sei aufgrund des Vorsorgeprinzips gemäss Art. 11 Abs. 2 USG unzulässig. Dafür dürfe auch kein Strassenplan erlassen werden, der einen solchen Strassenbau ermöglichen würde.

7.2 Gemäss § 10 Abs. 1 GSW sind Strassen und Wege umwelt-, ortsbild- und landschaftsschonend zu planen und zu bauen. Die Birkenstrasse und die Säntisstrasse bestehen bereits. Der umstrittene Strassenplan sieht nur – aber immerhin – die Erstellung eines 9 m langen Verbindungsstücks zwischen diesen beiden Strassen vor. Zudem soll die Birkenstrasse zu ihrem Ende hin etwas verbreitert werden. Dies kann ohne Beeinträchtigung der Landschaft erfolgen. Kulturland geht keines verloren, der Strassenraum befindet sich in der Bauzone sowie im bereits überbauten Siedlungsgebiet. Qualifizierte Anforderungen an die Einordnung in das Ortsbild bestehen nicht, da im fraglichen Gebiet keine Ortsbildschutzzone oder dergleichen gilt.

7.3 Unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung sind Emissionen [Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen] im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG). Bei der von der zuständigen Behörde vorzunehmenden Prüfung des (Strassen-)Baulinienplans kann es sich nur um eine prima facie-Prüfung handeln (BGE 129 II 276 E. 3.5 = Pra 2004 Nr. 156). Die Planerlassbehörde muss sich hierbei mit dem Nachweis begnügen, dass die zuständigen Behörden in den nachfolgenden Verfahren das Notwendige und Verhältnismässige zur Einhaltung des Umweltrechts vorkehren werden (vgl. auch BGer 1C_100/2015 vom 9. November 2015 E. 3). Der von der Einwohnergemeinde Neuheim erstellte Planungsbericht zum Strassenplan nach Art. 47 RPV enthält im Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 2 USG die Aussagen, dass im vorliegenden Fall kein separater Umweltverträglichkeitsbericht zu erstellen sei (Ziff. 1.7), bei der geplanten Strasse handle es sich um eine Quartiererschliessungsstrasse mit geringem Verkehrsaufkommen, die Anforderungen der Lärmschutz-Verordnung (LSV) würden eingehalten (Ziff. 2.1.4), die umgebende Landschaft sowie die restliche Umwelt würden nicht zusätzlich belastet, und vom verhältnismässig geringen zu erwartenden Mehrverkehr [im Wesentlichen wohl wegen der Überbauung LAMAT] gingen keine die LSV verletzenden Lärmbelastungen aus (Ziff. 2.3.2). Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren hat der Gemeinderat Neuheim zudem, ohne dazu verpflichtet zu sein, einen Bericht der H. _____ AG vom 9. August 2021 ein-

gereicht, aus dem hervorgeht, dass die massgebenden Lärmgrenzwerte, selbst bei in keiner Weise zu erwartendem durchschnittlichem täglichem Verkehr (DTV) von 800 Fahrzeugen und bei Tempo 50, sowohl für das geplante Teilstück wie auch für die gesamte Ringstrasse eingehalten sind. Es ist dem Regierungsrat zuzustimmen, dass eine vertiefte Beurteilung der Emissionen nach Art. 11 Abs. 2 USG (aber auch der Verkehrssicherheit) auf Stufe Strassenplanung nicht sinnvoll überprüfbar ist. Es bestehen aber auch keine Anhaltspunkte, wonach es nicht möglich wäre, ein konkretes Strassenbauprojekt auszuarbeiten, bei welchem das Umweltrecht, insbesondere das Lärmrecht inkl. Vorsorgeprinzip – allenfalls mit geeigneten Massnahmen – eingehalten werden könnte. Aktuell besteht kein bewilligtes oder öffentlich aufgelegtes Projekt. Für die konkrete Planung und Einhaltung der umwelt- und lärmschutzrechtlichen Normen der Strasse auf der Teilstrecke Birkenstrasse, GS 6, ist auf das allfällig künftige Baubewilligungsverfahren zu verweisen.

7.4 Die Rügen des Beschwerdeführers im Zusammenhang mit Art. 11 Abs. 2 USG und § 10 Abs. 1 GSW erweisen sich somit als unbegründet.

8.

8.1 Der Beschwerdeführer bringt weiter vor, im Rahmen des dem Richtplanverfahren nachgelagerten Strassenplanverfahrens wäre eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen den Interessen an der Errichtung einer Strasse (die hier mangels Notwendigkeit nicht auszumachen seien) und den Interessen der Anstösser auf Schutz vor Beeinträchtigungen durch Lärm und Abgasen von Strassenanlagen. Eine solche Interessenabwägung hätten die Vorinstanzen überhaupt nicht vorgenommen. Sie hätten sich ausschliesslich auf den Teilrichtplan Verkehr abgestützt und diesen geradezu blindlings übernommen.

8.2 Dem ist zu widersprechen. Der Gemeinderat Neuheim hat in Ziff. 2.3 des Planungsberichts vom 17. Dezember 2020 eine Gesamtbetrachtung der raumplanerischen Interessen vorgenommen und die berührten Interessen sowie deren Gewichtung dargestellt. Dabei hat er insbesondere ausgeführt, dass dem Hauptanliegen des Beschwerdeführers, zukünftig nicht übermässig mit Lärm und Abgasen belastet zu werden, mit Sicherheit entsprochen wird, indem auch bei Umsetzung eines auf dem Strassenplan basierenden Strassenbauprojekts die massgeblichen Planungswerte eingehalten werden können (s. dazu hiervor E. 7.3). Und der Regierungsrat hat in seinem Beschwerdentscheid ausführlich und zutreffend dargelegt, warum der Gemeinderat Neuheim die im Rahmen der Erstellung des Planungsberichts gemäss Art. 47 RPV vorzunehmende Interessenabwägung

gehörig und ausreichend vorgenommen hat. Darauf kann verwiesen werden (s. E. 6d und 6e sowie 10 und 11 des RRB).

9.

9.1 Der Beschwerdeführer macht darauf aufmerksam, dass Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre gesamthaft überprüft und nötigenfalls überarbeitet werden (Art. 9 Abs. 3 RPG). Damit seien, so der Beschwerdeführer, die Richtpläne aus den Jahren 1972 und 2006, worauf sich die Vorinstanzen beriefen, wonach die geplante Strassenverbindung zwischen Birkenstrasse und Säntisstrasse bereits im kommunalen "Teilrichtplan Verkehr" aus dem Jahre 1972 resp. aus dem Jahre 2006 vorgesehen seien, sowieso veraltet. Die Idee des Ringsystems für die Gemeinde Neuheim stamme sogar aus den frühen 70er-Jahren des vorherigen Jahrhunderts, d.h. aus dem Höhepunkt der autoeuphorischen Zeit. Diese Idee sei 2006 kritiklos übernommen worden. Eine zeitgemässe Richtplanung, welche die heutigen Bedürfnisse auch bezüglich Klimaschutz berücksichtige, würde sich an den Aspekten der Lärmeinschränkung und Lebensqualität der Einwohner und Vermeidung überflüssiger Verkehrsachsen orientieren und nicht derart unnötige Strassenbauten vorsehen. Vor allem qualifiziere der Teilrichtplan Verkehr aus dem Jahre 2006 die Liegenschaft GS 7 immer noch als Siedlungserweiterungsgebiet. Auch in den Folien zur Präsentation des Strassenplans anlässlich der Informationsveranstaltung vom 11. November 2020 sei GS 7 noch als Siedlungserweiterungsgebiet aufgezeigt worden. Damit hätte die geplante Verbindungsstrasse Birkenstrasse–Säntisstrasse die Funktion einer Erschliessungsstrasse für ein Neubaugebiet auf GS 7 erfüllen sollen. Diese Funktion falle aufgrund der verbindlichen Feststellung des Regierungsrats des Kantons Zug im Beschwerdeentscheid, wonach das GS 7 und auch die weiteren Grundstücke ausserhalb des heute bereits bebauten und eingezonten Gebiets in Neuheim entsprechend dem aktuellen kantonalen Richtplan nicht dem Siedlungserweiterungsgebiet (S1) zugeordnet seien, sondern Landwirtschaftsland darstellten, jedoch eindeutig dahin. Auch von daher könne nicht auf diesen Richtplan abgestellt werden. Es stehe aber auch ausser Frage, dass der Gemeinderat Neuheim bei der Festsetzung des Strassenplans von völlig falschen Voraussetzungen (bezüglich der möglichen Erschliessung der Liegenschaft GS 7) ausgegangen sei. Vielmehr sei zunächst der Richtplan anzupassen, bevor ein Strassenplan erlassen werde.

9.2 Die Vorinstanzen weisen zu Recht darauf hin, dass es sich bei den vom Beschwerdeführer angerufenen "Richtplänen" der Jahre 1972 und 2006 nicht um kommunale Richtpläne, sondern um einen rechtskräftigen Baulinienplan aus dem Jahre 1972 handelt, der im Jahre 2006 bestätigt wurde. Dieser Baulinienplan gilt denn auch entsprechend § 53

Abs. 2 lit. a PBG als Enteignungstitel. Vorliegend ist der kantonale Richtplan massgebend, und die Vorinstanzen berufen sich mitnichten auf "Richtpläne" aus den Jahren 1972 und 2006, weshalb auf die diesbezügliche Rüge des Beschwerdegegners nicht weiter einzugehen ist.

10.

10.1 Abschliessend macht der Beschwerdeführer in seiner Beschwerde geltend, aus heutiger Sicht sei in einem reinen Wohnquartier, wie es hier im Gebiet Birkenstrasse/Säntisstrasse vorliege, sowieso einer Stichstrasse aus Gründen der Verkehrssicherheit, des Lärmschutzes und der Lebensqualität gegenüber einer Ringstrasse der Vorzug zu geben. Damit könnte auch eine zeitgemässe Wohnstrasse geschaffen werden, wie dies in vielen Wohngebieten der Schweiz erfolgreich praktiziert werde. Damit werde die Lebensqualität der Anwohner erhöht. Auch von daher erweise sich die geplante Verbindungsstrasse zwischen der Birkenstrasse und der Säntisstrasse als nicht zulässig. Der bestehende "Riegel" zwischen der Birkenstrasse und der Säntisstrasse sei aufrechtzuerhalten. Dieser wirke verkehrsberuhigend. Es erübrigten sich denn auch bauliche oder sonstige Massnahmen zur Verkehrsberuhigung auf dieser geplanten, nachher etwa 300 m langen Geraden im Dorf Neuheim.

10.2 Wie der Regierungsrat zutreffend ausführt, ist die vertiefte Beurteilung der Auswirkung des Strassenbauprojekts auf die Einhaltung der Verkehrssicherheit (und wie erwähnt auf die Lärmemissionen, s. E. 7.3) nicht auf Stufe Sondernutzungsplanung, sondern auf Stufe des konkreten Strassenbauprojekts zu ergründen. Im Strassenbaubewilligungsverfahren sind dann allenfalls Auflagen und Massnahmen zu prüfen und zu verfügen. Mit einem Strassenplan wird vorliegend einzig die Grundlage geschaffen, dass das fehlende Stück auf GS 6 als Strasse genutzt bzw. beansprucht werden kann. Zudem dient der Strassenplan als Voraussetzung für eine allfällige Geltendmachung des Enteignungsrechts.

11.

11.1 In seiner Replik bringt der Beschwerdeführer zusätzlich vor, im Zonenplan der Gemeinde Neuheim sei eine Verkehrsfläche (VF) nur bis zum Ende der heutigen Birkenstrasse ausgeschieden. Eine Verkehrsfläche für den Zusammenschluss der Birkenstrasse mit der Maiackerstrasse sei hingegen nicht aufgenommen worden. Der Zonenplan der Gemeinde Neuheim vom 25. September 2005 könne somit nicht die Grundlage für ein Ringstrassensystem darstellen. Sonst hätte das Ringstrassensystem als Gesamtanlage in

den Zonenplan aufgenommen und ausgeschieden werden müssen. Dies gelte namentlich für eine Verkehrsfläche zwischen der Birkenstrasse und der Maiackerstrasse. Nur so wäre das Ringstrassensystem in einem raumplanungsrechtlich konformen Verfahren erlassen worden. Der Gemeinderat Neuheim wolle das Ringstrassensystem lediglich durch einen blossen Sondernutzungsplan gemäss § 31 PBG in der Form eines Strassenplans legitimieren. Ein solches Vorgehen widerspreche Art. 2 RPG. Strassenplan und Zonenplan seien miteinander zu koordinieren. Das sei nicht erfolgt. Der unkoordinierte Erlass von Strassenplänen verstosse ebenso gegen die Planungspflicht gemäss Art. 2 Abs. 1 RPG wie der unkoordinierte Erlass von sonstigen Sondernutzungsplänen (so der neue und zur Publikation bestimmte BGE 1C_398/2021 vom 8. November 2022 E. 3.3). Das vom Gemeinderat Neuheim gewünschte Ringstrassensystem sei eine Gesamtanlage und betreffe das Dorf Neuheim als Ganzes. Sogar der Gemeinderat Neuheim spreche in seiner Vernehmlassung, S. 4, davon, dass die geplante Anlage der Optimierung der "Gesamtverkehrsplanung" der Gemeinde Neuheim diene. Daher hätte die für das Ringstrassensystem bestimmte Verkehrsfläche auch im Zonenplan der Gemeinde Neuheim ausgeschieden werden müssen. Für das geplante Ringstrassensystem, welches das ganze Dorf Neuheim betreffe, hätte der Zonenplan im dafür vorgeschriebenen Verfahren gemäss § 38 PBG revidiert werden müssen. Ein blosser Strassenplan, der sich nur auf ein einzelnes Strassenstück von 60 m beschränke, reiche nicht als raumplanerische Grundlage für ein Ringstrassensystem für ein ganzes Dorf aus.

11.2 Sinn und Zweck des vorliegenden Strassenplans Birkenstrasse ist die Sicherung der im Hinblick auf ein konkretes Strassenbauprojekt benötigten Strassenfläche mittels Strassenlinien sowie der daraus entstehende Enteignungstitel. Folge eines festgesetzten Strassenplans ist somit die Möglichkeit zur Umnutzung der Strassenplanfläche als Verkehrsfläche. Die Festlegung von Strassenlinien ist einzig bei der Birkenstrasse im Bereich des GS 6 erforderlich, da die Säntisstrasse (GS 793 und 870), die Maiackerstrasse (GS 19 und 20) sowie die Teilstrecke der Birkenstrasse auf GS 581 bereits mit Strassenanlagen ausgebaut sind. Das Anfechtungsobjekt beschränkt sich somit auf den Strassenplan der Teilstrecke der Birkenstrasse auf GS 6. Eine Gesamtanlage bildet vorliegend nicht Verfahrensgegenstand. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass das Ringstrassensystem durch diverse Baulinien in den Jahren 1972, 1975, 1995 sowie 2006 rechtskräftig festgelegt und letztlich legitimiert sowie die Strassenflächen entsprechend gesichert wurden. Alle vom Ringstrassensystem betroffenen Flächen, mit Ausnahme lediglich der beiden GS 793 (Säntisstrasse, 1. Teil) und 870 (Säntisstrasse, 2. Teil), sind zudem bereits im Zonenplan 2005 rechtskräftig als Verkehrsflächen ausgeschieden – selbst die Birkenstrasse bis

ganz zum GS 7, obwohl sie nicht in ihrer ganzen Länge und Breite als Strasse ausgestaltet ist. Nichts zu seinen Gunsten ableiten kann der Beschwerdeführer aus dem von ihm angerufenen BGer 1C_398/2021 vom 8. November 2022 E. 3.3. Darin verweist das Bundesgericht auf seine Rechtsprechung, wonach mit einem Sondernutzungsplan von der Grundordnung abgewichen werden darf, soweit diese Abweichungen nicht dazu führen, die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts zu entleeren. Die in Art. 2 Abs. 1 RPG statuierte Planungspflicht verlange, so das Bundesgericht, dass die Grundordnung überprüft wird, wenn sich für Teilgebiete erhebliche Abweichungen von der bisherigen Grundordnung aufdrängen. Davon kann im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden. Die Realisierung des Ringstrassensystems in Neuheim bewirkt keine nennenswerte Abweichung von der bestehenden Grundordnung. Dessen planerische und demokratische Legitimation sind ausgewiesen.

11.3 Somit ist die Rüge des Beschwerdeführers betreffend Verletzung von Art. 2 RPG unbegründet.

12. Zusammenfassend sind keine Gründe erkennbar, die gegen die Zulässigkeit des Strassenplans Birkenstrasse, Teilstück GS 6, Neuheim, Plan Nr. 32-1102, oder gegen die von den Vorinstanzen vorgenommene Interessenabwägung sprechen würden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

13.

13.1 Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten zu tragen. Gemäss § 1 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Kosten im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht (BGS 162.12) erhebt das Verwaltungsgericht für die Deckung des Verfahrensaufwands und die Kosten des Entscheids eine pauschale Spruchgebühr; diese beträgt Fr. 400.– bis Fr. 15'000.–. Sie ist nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand des Gerichtes, der Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Streitwert oder den sonstigen Interessen der Parteien an der Beurteilung der Angelegenheit festzusetzen. Die Gebühr wird auf Fr. 3'000.– festgesetzt und in dieser Höhe mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Fr. 500.– werden dem Beschwerdeführer zurückbezahlt.

13.2 Da der Beschwerdeführer unterliegt und der Gemeinderat Neuheim und der Regierungsrat in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen, sind keine Parteientschädigungen zuzusprechen (§ 28 Abs. 2 und 2a VRG).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Dem Beschwerdeführer wird eine Spruchgebühr von Fr. 3'000.– auferlegt und in dieser Höhe mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. Fr. 500.– werden dem Beschwerdeführer zurückbezahlt.
3. Es werden keine Parteientschädigungen 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 Rechtsvertreter des Beschwerdeführers (im Doppel), an den Rechtsvertreter des Gemeinderats Neuheim (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach) sowie zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Dispositiv).

Zug, 20. Oktober 2023

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am