

GL_GERICHTE GL-1085 vom 25. April 2019

GL Gerichte, 2019-04-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-1085

FR: GL_GERICHTE GL-1085 du 25 avril 2019

IT: GL_GERICHTE GL-1085 del 25 aprile 2019

Erwägungen

E. 2

Am 7. Juli 2017 reichte die A. _____ AG als neue Grundeigentümerin der Parz.-Nr. 01, Grundbuch [], ein Baugesuch für die Erstellung eines Mehrfamilienhauses auf dem Baufeld "K" ein. Dagegen erhoben unter anderem AC. _____ und BC. _____ als Eigentümer der benachbarten Parz.-Nrn. 02 und 03, beide Grundbuch [], am 14. September 2017 Einsprache. Die Baukommission der Gemeinde Glarus wies alle Einsprachen am 14. November 2017 ab und erteilte der A. _____ AG gleichzeitig die Baubewilligung.

E. 3

Dagegen gelangten AC. _____ und BC. _____ mit Beschwerde vom 22. Dezember 2017 ans Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus (DBU). Dieses führte einen ersten Schriftenwechsel und anschliessend am 21. März 2018 einen Augenschein vor Ort durch. In der Folge äusserten sich die Parteien erneut, bevor das DBU am 5. November 2018 die Beschwerde guthiess und die Teilnichtigkeit des Überbauungsplans E. _____ feststellte.

E. 4

4.1 Das RPG gibt keine Auskunft über die Rechtsnatur des Nutzungsplans. Sowohl Zonenpläne als auch Sondernutzungspläne lassen sich weder dem Rechtssatz noch der Verfügung zuordnen, weshalb sie in Lehre und Rechtsprechung in der Regel als Zwischengebilde bezeichnet werden, die Merkmale sowohl des Rechtssatzes als auch der Einzelverfügung aufweisen. Da das Bundesgericht insbesondere in Bezug auf die Legitimation zur Anfechtung von Nutzungsplänen die Grundsätze der Verfügung anwendet (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Kommentar zum Raumplanungsgesetz des Bundes, Bern 2006, Art. 14 N. 24 ff.), rechtfertigt es sich, auch betreffend die Frage der Nichtigkeit die für die Verfügung geltenden Grundsätze heranzuziehen.

4.2 Genügt eine kantonale Regelung den Rechtsanforderungen des Raumplanungsgesetzes sowie den bundesrechtlichen Mindestgarantien nicht, so liegt zwar ein rechtlicher Mangel des Publikationsverfahrens vor, doch führt dieser in der Regel nicht zur Nichtigkeit des Verfahrens, sondern lediglich zu dessen Anfechtbarkeit. Eine Verfügung ist nach den allgemeinen Grundsätzen erst nichtig, wenn der Mangel besonders schwer wiegt, wenn er offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1098; Waldmann/Hänni, Art. 33 N. 12). Nichtig ist beispielsweise ein Nutzungsplan, der überhaupt nicht publiziert wurde (BGE 114 Ib 184). Ebenso ist auf Nichtigkeit zu schliessen, wenn der Beteiligte entgegen dem Grundsatz über die Gewährung des rechtlichen Gehörs nicht angehört wurde (Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. A., Basel/Stuttgart 1976, Bd. I, Nr. 40, S. 236 ff., 240 ff.). Anfechtbar hingegen ist ein Überbauungsplan, welcher zwar

mangelhaft, jedoch entsprechend der ortsüblichen Bekanntmachung öffentlich bekannt gemacht und anschliessend vom zuständigen Gemeindeorgan erlassen worden ist sowie seitens der kantonalen Stelle genehmigt wurde (BGE 116 Ia 215 E. 2).

E. 5

5.1 Für die Erstellung neuer Bauquartiere war laut Art. 8 Abs. 1 BO [] von der Bauherrschaft oder dem Grundeigentümer ein Überbauungsplan vorzulegen, welcher sich in den Rahmen der Gesamtplanung einzufügen hatte und die Belange des Lärmschutzes berücksichtigte. Überbauungspläne auf privatem Grund genehmigte der Gemeinderat, solche auf öffentlichen Grundstücken kamen nach dem ordentlichen Auflageverfahren vor die Gemeindeversammlung (Art. 8 Abs. 2 BO []). Bei der Bebauung grösserer Areale war ein Fachgutachten einzuholen (Art. 6 Abs. 4 BO []).

Art. 14 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 1. Mai 1988 (aRBG) sah vor, dass die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung für Teile der Baugebiete Überbauungspläne bzw. Planverfahren vorsehen konnten. Das Verfahren und die Zuständigkeiten hatten die Gemeinden zu regeln (Art. 14 Abs. 2 aRBG). Überbauungspläne, welche die Erstellung von Wohngebäuden mit mehr als sechs Vollgeschossen vorsahen, bedurften nach Art. 14 Abs. 3 aRBG der Genehmigung durch den Regierungsrat. Art. 54 Abs. 1 aRBG ordnete eine öffentliche Auflage des Nutzungsplans an. Innerhalb der Auflagefrist konnte jeder, der ein eigenes schutzwürdiges Interesse hatte, dagegen Einsprache erheben (Art. 54 Abs. 2 aRBG). Daraus zeigt sich, dass das aRBG zwischen dem ordentlichen Nutzungsplan und dem Sondernutzungsplan differenzierte.

5.2 Nach Art. 33 Abs. 1 RPG werden Nutzungspläne öffentlich aufgelegt. Das kantonale Recht hat wenigstens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorzusehen, die sich auf dieses Gesetz oder seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen (Art. 33 Abs. 2 RPG). Art. 33 RPG stellt demnach minimale Anforderungen an die Ausgestaltung des kantonalen Rechtsschutzes. Denn der Bund ist im Bereich der Raumplanung nach Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) befugt, Bestimmungen über die kantonale Organisation und das kantonale Verfahren zu erlassen (Waldmann/Hänni, Art. 33 N. 1). Die bundesrechtliche Pflicht zur öffentlichen Auflage bezieht sich auf sämtliche Nutzungspläne im Sinne von Art. 14 ff. RPG. Darunter fallen alle Arten von Sondernutzungsplänen wie beispielsweise auch die Überbauungspläne (Waldmann/Hänni, Art. 33 N. 4; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, Art. 14 N. 1).

Die öffentliche Auflage leistet Vielfältiges: Zunächst setzt sie die Öffentlichkeit über das Planvorhaben ins Bild, was unerlässliche Voraussetzung jeder demokratischen Mitwirkung im Planetzungsverfahren bildet. Vor allem aber unterstellt die öffentliche Auflage, dass jedermann den Planentwurf zur Kenntnis genommen hat, was Voraussetzung und Beginn des Rechtsschutzes im Planetzungsverfahren darstellt (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Art. 33 N. 6). Dabei ist Art. 33 RPG selbständig anwendbar, womit er kein materielles Ausführungsrecht benötigt (BGE 111 Ib 13 E. 3b).

Eine kantonale Behörde genehmigt die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Art. 26 Abs. 1 RPG). Mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde werden die

Nutzungspläne verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG). Die Genehmigungspflicht stellt ein bundesrechtlich vorgeschriebenes Aufsichtsinstrument dar, welches die Kantone zur Verwirklichung des planerischen Stufenbaus umzusetzen haben. Dabei umfasst die Genehmigungspflicht insbesondere auch Sondernutzungsplanungen wie beispielsweise Überbauungspläne (Waldmann/Hänni, Art. 26 N. 2 und 4). Auch Art. 26 Abs. 2 und 3 RPG sind selbständig anwendbar und brauchen keine Umsetzung im kantonalen Recht (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Art. 26 N. 2).

5.3 Bundesrecht geht entgegenstehendem kantonalen Recht vor (Art. 49 Abs. 1 BV). Im Einzelfall hat vorrangbelastetes kantonales Recht der Anwendung der einschlägigen bundesrechtlichen Regelung zu weichen (Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney, Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 49 N. 21). Damit ist die dem Bundesrecht widersprechende kantonale Regelung nicht anwendbar, ohne dass eine Anfechtung nötig wäre (Ulrich Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. A., Basel/Zürich 2016, Rz. 1191).

5.4 Zur Zeit des Erlasses des Überbauungsplans E. _____ im Sommer 2009 waren sowohl Art. 33 RPG als auch Art. 26 RPG mit ihrem auch heute noch geltenden Wortlaut bereits in Kraft. Art. 14 aRBG delegierte die Regelung des Verfahrens zum Erlass eines Überbauungsplans an die Gemeinden und sah die kantonale Genehmigung des Überbauungsplans einzig für die Erstellung von Wohngebäuden mit mehr als sechs Vollgeschossen vor. Die in Art. 8 BO [] vorgesehene Verfahrensordnung sah weder eine öffentliche Auflage des Überbauungsplans noch dessen Genehmigung durch eine kantonale Behörde vor, womit die diesbezüglichen bundesrechtlichen Minimalforderungen im kommunalen Recht nicht umgesetzt worden waren, was bundesrechtswidrig ist. Ebenso widerspricht die in Art. 14 Abs. 3 aRBG vorgesehene eingeschränkte öffentliche Auflage des Überbauungsplans Bundesrecht, da Art. 33 RPG klar die öffentliche Auflage aller Überbauungspläne anordnet. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts sind die bundesrechtlich unmittelbar anwendbaren Minimalanforderungen an das Nutzungsplanverfahren umzusetzen, auch wenn sie keinen Niederschlag im kantonalen oder kommunalen Recht gefunden haben. Daraus folgt, dass eine öffentliche Auflage des Überbauungsplans E. _____ hätte durchgeführt und eine kantonale Genehmigung hätte eingeholt werden müssen, auch wenn dies weder im kommunalen noch im kantonalen Recht vorgeschrieben war.

E. 6

6.1 Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, die mediale Berichterstattung betreffend Überbauungsplan E. _____ könne eine öffentliche Auflage ersetzen, verkennt sie, dass sich eine öffentliche Auflage an alle von einem Überbauungsplan potentiell Betroffenen und damit möglicherweise Einsprachelegitimierten zu richten hat. Dazu ist der Überbauungsplan mit allen seinen Bestandteilen zur Einsicht aufzulegen, was im Amtsblatt als öffentliches Publikationsorgan bekannt zu machen ist. Eine mediale Berichterstattung in den lokalen Medien hingegen ist an die Zeitungsabonnenten gerichtet und umfasst einen journalistischen Beitrag über das Bauprojekt, hingegen nicht eine an alle potentiell Betroffenen gerichtete öffentliche Bekanntmachung der möglichen Einsichtnahme in die Planunterlagen, unter Eröffnung einer Einsprachemöglichkeit. Damit kann einer medialen Berichterstattung von vornherein nicht die Wirkung einer öffentlichen Auflage zukommen. Ebenso wenig kann eine von kantonalen Stellen vorgenommene Vorprüfung eines Überbauungsplans eine kantonale Genehmigung desselben ersetzen. Dies bereits darum,

weil im Verfahren zum Erlass des Überbauungsplans Änderungen desselben vorgenommen werden können, welche im Rahmen der Vorprüfung noch nicht bekannt waren und entsprechend von den kantonalen Behörden in der Vorprüfung noch nicht behandelt werden konnten. Die Genehmigung des von den kommunalen Behörden erlassenen Überbauungsplans stellt ein Aufsichtsinstrument dar (vgl. E. II/5.2 vorne), welchem der vollständige und von den kommunal zuständigen Behörden definitiv bestimmte Überbauungsplan zu Grunde zu legen ist. Dass die Vorprüfung einer Einschätzung des in diesem Zeitpunkt vorliegenden Planentwurfs diene, zeigt sich im Übrigen bereits daraus, dass die Beurteilung der Abteilung Umweltschutz und Energie vom 14. Januar 2009 davon ausging, auf das Auffüllen des Weihers und auf die Baufelder "I" und "K" werde verzichtet. Dies ist zweifelsohne im Nachgang zur genannten Beurteilung abgeändert worden, wurde doch der Weiher mittlerweile umgezont und aufgefüllt und enthält der Überbauungsplan E._____ die Baufelder "I" und "K".

Ferner ist der von der Beschwerdeführerin gewonnene Eindruck, die Stellungnahme der Fachstelle Raumentwicklung vom 24. Februar 2009 sei als letztmalige Tolerierung einer Nicht-Auflage des Überbauungsplans zu verstehen, als Schutzbehauptung einzustufen und damit nicht zu hören. Denn der entsprechenden Beurteilung der Fachstelle ist klar zu entnehmen, dass aus Sicht der berichterstattenden Behörde der Überbauungsplan in einem Nutzungsplanverfahren zu erlassen ist. Zwar weist die Stellungnahme auf einen beabsichtigten Erlass einer Weisung hin, doch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass vor dem Erlass einer entsprechenden Weisung auf eine öffentliche Auflage oder aber auf ein Nutzungsplanverfahren beim Erlass eines Überbauungsplans verzichtet werden könnte. Stattdessen enthält die Beurteilung ausdrücklich gegenteilige Anordnungen. Schliesslich weist der Beschwerdegegner 2 in berechtigter Weise daraufhin, dass es nicht seine Aufgabe ist, ihm zur Vorprüfung vorgelegte Überbauungspläne nach deren Erlass von Amtes wegen zu genehmigen. Denn im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens ist der Überbauungsplan von der zuständigen Gemeindebehörde zu erlassen, womit es dieser obliegt, den Überbauungsplan der für die Genehmigung zuständigen Behörde vorzulegen (Art. 16 aRBG; Art. 27a und 28 RBG; Waldmann/Hänni, Art. 26 N. 7).

Eine öffentliche Auflage des Überbauungsplan E._____ fand somit nicht statt. Dies hat zum einen zur Folge, dass die Öffentlichkeit und insbesondere die potentiell Einsprachelegitimierten zu keinem Zeitpunkt über das Planvorhaben in geeigneter Weise informiert worden waren. Zum anderen folgt daraus ebenso, dass gar nie die geforderte Möglichkeit zur demokratischen Mitwirkung bestand.

6.2 Ebenso wenig wurde der Überbauungsplan E._____ vom Regierungsrat als dafür kantonal zuständige Behörde nach Art. 16 Abs. 3 aRBG genehmigt. Die Genehmigung ist für die Gültigkeit eines Nutzungsplans konstitutiv. Dies bedeutet, dass der Nutzungsplan vor seiner Genehmigung unverbindlich ist. Anordnungen eines Nutzungsplans können daher erst angewendet werden, wenn der Genehmigungsbeschluss rechtskräftig ist (Waldmann/Hänni, Art. 26 N. 17; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Art. 26 N. 11). Trotz ausgebliebener kantonaler Genehmigung wurde der Überbauungsplan nach dessen Erlass durch den Gemeinderat [] angewendet und es wurden sukzessive Bautätigkeiten entsprechend dem Überbauungsplan umgesetzt.

6.3 Folglich ist das Verfahren zum Erlass des Überbauungsplans E._____ in mehrfacher Hinsicht klar bundesrechtswidrig geführt worden, was einzig als wesentliche und besonders schwerwiegende Verfahrensfehler eingestuft werden kann. Denn durch dieses

bundesrechtswidrige Vorgehen wurde die demokratische Mitwirkung im Erlassverfahren vollumfänglich verhindert. Weiter wurde es den kantonalen Stellen verunmöglicht, die ihnen obliegende Aufsichtsfunktion überhaupt wahrzunehmen, indem der Überbauungsplan ohne dessen Genehmigung umgesetzt worden war. An der Einstufung der schwerwiegenden Verfahrensfehler aufgrund der im klaren Widerspruch zu Bundesrecht stehenden unterlassenen öffentlichen Auflage, fehlenden Rechtsmitteleröffnung und mangelnden kantonalen Genehmigung ändert sich nichts, wenn einzig die Beschwerdegegner 1 dieses bundesrechtswidrige Vorgehen anprangern. Denn die Schwere des Verfahrensfehlers hängt nicht davon ab, wie viele Personen diesen anrufen, sondern davon, wie schwer gegen geltende Vorgaben verstossen wird. Da mit dem gewählten Vorgehen gegen grundsätzliche und wichtige Verfahrensvorschriften verstossen worden war, muss das Vorliegen von schweren Mängeln bejaht werden. Schliesslich kann die Beschwerdeführerin aus dem von ihr zitierten BGer-Urteil 1C_89/2015 vom 4. Januar 2016 nichts zu ihren Gunsten ableiten, da der dort Verfahrensgegenstand bildende Überbauungsplan öffentlich aufgelegt und von der kantonal zuständigen Stelle genehmigt worden war, womit sich der dort massgebende Sachverhalt von der vorliegenden Ausgangslage diametral unterscheidet. Ferner ist die Beschwerdeführerin darauf hinzuweisen, dass ein nichtiger Planungsakt von Beginn weg keine Wirkung entfalten kann, was von Amtes wegen zu beachten ist, womit eine Heilung durch Zeitablauf ausser Betracht fällt.

Aufgrund der Bundesrechtswidrigkeit des Überbauungsplans E._____ und damit des Vorliegens eines schweren Verfahrensfehlers kann offen gelassen werden, ob der Überbauungsplan E._____ in Übereinstimmung mit der BO [] erlassen worden war. Hinzuweisen ist einzig darauf, dass sich entgegen Art. 6 Abs. 4 BO [] kein Fachgutachten in den Akten findet, obwohl vorliegend das Überbauungsplangebiet E._____ ein grösseres Areal darstellt, welches nach einem verbindlichen Gesamtkonzept überbaut worden war.

E. 6.4

6.4.1 Zu Recht stuft der Beschwerdegegner 2 im Weiteren die Notwendigkeit der Durchführung eines Nutzungsplanverfahrens als für die Beigeladene leicht erkennbar ein. So sehen Art. 26 und 33 RPG als vorliegend einschlägige Rechtsgrundlagen seit dem Erlass des RPG im Jahre 1979 die öffentliche Auflage der Nutzungspläne wie auch deren Genehmigung durch eine kantonale Behörde vor. Der Beigeladenen als Baubehörde und damit als mit der Umsetzung des RPG beauftragte Behörde müssen die einschlägigen Rechtsgrundlagen bekannt sein. Überdies wiesen bereits die Erläuterungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements aus dem Jahre 1981 ausdrücklich auf die Notwendigkeit der öffentlichen Auflage und der kantonalen Genehmigung auch der Sondernutzungspläne hin, womit die Beigeladene zur Zeit des Erlasses des Überbauungsplans E._____ in der Lage war, sich ein Bild über die einschlägigen bundesrechtlichen Vorgaben zu verschaffen.

Im Weiteren gründet die der Beigeladenen mögliche Erkennbarkeit in der Stellungnahme der Fachstelle Raumentwicklung vom 24. Februar 2009, worin für den Erlass des Überbauungsplans E._____ ein Nutzungsplanverfahren nach dem damalig geltenden aRBG ausdrücklich als nötig angesehen worden war. Wäre ein Nutzungsplanverfahren durchgeführt worden, hätte nach Art. 54 aRBG eine öffentliche Auflage stattgefunden, womit auch die Möglichkeit der Erhebung eines Rechtsmittels eröffnet worden wäre. Im Übrigen fällt auf, dass die Beigeladene eine Vorprüfung des Überbauungsplans durchführte. Rechtsgrundlage derselben bildete Abs. 3 von Art. 16 aRBG, welcher das

Nutzungsplanverfahren regelte, während Art. 14 aRBG für die Überbauungspläne kein Vorprüfungsverfahren vorsah. Durch das Abstützen auf Art. 16 Abs. 3 aRBG für die Durchführung einer Vorprüfung entsteht der Eindruck, dass der Beigeladenen durchaus bewusst gewesen war, dass ein Überbauungsplan einen Nutzungsplan darstellt, welcher in einem Nutzungsplanverfahren zu erlassen war. Unerklärlich ist jedoch, aus welchem Grund die Beigeladene zwar die im Nutzungsplanverfahren benötigte Vorprüfung durchführte, dennoch aber auf eine Genehmigung des Überbauungsplans E. _____ durch den Regierungsrat verzichtete, obwohl Letztere in derselben Bestimmung angeordnet worden war. Denn es ist nicht zulässig, zwischen verschiedenen, gesetzlich vorgesehenen Verfahren hin- und herzuwechseln und je nach Gutdünken einzelne Elemente des jeweiligen Verfahrens umzusetzen. Stattdessen ist das einschlägige Verfahren entsprechend der gesetzlichen Anordnungen vollumfänglich durchzuführen. Folglich war es für die Beigeladene zumindest leicht erkennbar, dass sie den Überbauungsplan im Nutzungsplanverfahren hätte erlassen müssen.

6.4.2 Dies muss ebenso für die damalige Grundeigentümerin des Überbauungsplangebiets E. _____ gelten, denn es ist davon auszugehen, dass dieser die kantonalen Stellungnahmen der Vorprüfung durchaus bekannt waren. Ferner stand ihr als Verfahrensbeteiligte mit einem schutzwürdigen Interesse ein jederzeitiges Akteneinsichtsrecht in die gesamten Akten des Überbauungsplanverfahrens zu (Art. 29 Abs. 2 BV, Art. 67 VRG), welches ihr erlaubte, die diesbezüglichen Unterlagen einzusehen. Dieses Wissen muss sich die Beschwerdeführerin als deren Rechtsnachfolgerin anrechnen lassen (Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 486). Daneben stellt die Frage, ob eine allfällige Aufklärungspflicht der damaligen Grundeigentümerin gegenüber der Beschwerdeführerin betreffend das Verfahren zum Erlass des Überbauungsplans E. _____ bestand, eine zivilrechtliche Angelegenheit dar, welche im vorliegenden verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahren nicht zu klären ist (vgl. Art. 221 i.V.m. Art. 197 ff. des Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR]).

6.5 Zu beachten ist indessen, dass die Annahme von Nichtigkeit die Rechtssicherheit nicht ernsthaft gefährden darf. Es ist eine Abwägung zwischen den Interessen an der Rechtssicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung erforderlich (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1098). Ob die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts zu bejahen ist, hängt im einzelnen Fall von einer wertenden Lösung durch Abwägen der für und der gegen die praktische Folge der Unwirksamkeit sprechenden Interessen ab, mithin von einer wertenden Abwägung aller sich gegenüberstehenden Interessen (Imboden/Rhinow, S. 240 ff.).

Für die Nichtigkeit spricht vorliegend die Tatsache, dass die bundesrechtlichen Vorschriften betreffend das Verfahren um den Erlass des Überbauungsplans in mehrfacher Hinsicht schwer missachtet worden waren. So hatte die mangelnde öffentliche Auflage insbesondere zur Folge, dass zu keinem Zeitpunkt die Möglichkeit einer demokratischen Mitwirkung bestand. Daneben konnte auch kein Rechtsmittel gegen den Überbauungsplan erhoben werden. Wegen der ausgebliebenen kantonalen Genehmigung des Überbauungsplans wurde dieser zudem angewendet, ohne dass ihm die dafür benötigte, konstitutive Wirkung zukam. Folglich hatte der Gemeinderat [] den Überbauungsplan E. _____ in Zusammenarbeit mit der vormaligen Grundeigentümerin bzw. Projektverantwortliche der im Überbauungsplangebiet liegenden Grundstücke erlassen, ohne dass eine konstitutive, inhaltliche Prüfung desselben durch ein Gericht oder den Regierungsrat als kantonal zuständige Aufsichtsbehörde jemals stattfand. Weil mit diesem Vorgehen die

bundesrechtlich vorgegebenen Anforderungen an das Nutzungsplanverfahren und die damit wahrzunehmenden Ziele der Publizität, der demokratischen Mitwirkung wie auch der Verwirklichung des planerischen Stufenbaus schlichtweg missachtet wurden, kommt dem Interesse an einer richtigen Rechtsanwendung vorliegend besonderes Gewicht zu. Sodann ist festzuhalten, dass aus einer allfälligen Nichtigkeit des Überbauungsplans E._____ nicht folgt, dass das gesamte, vom Überbauungsplan E._____ betroffene Gebiet zu keinem Zeitpunkt mehr baulich genutzt werden könnte. Stattdessen ist eine zonenkonforme und der BO Glarus entsprechende Überbauung des betroffenen Gebiets jederzeit möglich. Einzig die im Überbauungsplan E._____ in Abweichung der Grundordnung zugestandenen Befugnisse sind nicht mehr umsetzbar.

Gegen die Annahme der Nichtigkeit spricht hingegen, dass die vormalige Grundeigentümerin in Anwendung des Überbauungsplans E._____ verschiedene Baugesuche ausarbeitete. Die Gemeinde [] sowie die Beigeladene haben die benötigten Baubewilligungen jeweils erteilt, weshalb die Baufelder "A-I" sukzessive überbaut worden waren und die Bauarbeiten für das Baufeld "J" zurzeit im Gange sind. Damit ist ein Grossteil der Überbauung E._____ entsprechend den Anordnungen im Überbauungsplan E._____ bereits erstellt. Die erstellten Wohneinheiten sind mittlerweile zu einem grossen Teil im Eigentum deren Bewohner, womit bei der Annahme der Nichtigkeit des gesamten Überbauungsplans E._____ negative Auswirkungen für unzählige Betroffene resultieren würden. Grundsätzlich sachrichtig weist die Beschwerdeführerin daraufhin, dass sie die das Baufeld "K" betreffende Parz.-Nr. 01, Grundbuch [], im Vertrauen darauf erwarb, diese in Anwendung des Überbauungsplans E._____ zu überbauen. Darauf ist jedoch zu entgegnen, dass die Verwirklichung einer den gesetzlichen Grundsätzen entsprechenden Planung Vorrang vor dem Gebot der Beständigkeit eines Plans zukommt. So kann sich die Frage der Rechtssicherheit und damit der Planbeständigkeit nur für bundesrechtskonforme Pläne stellen (BGE 114 Ia 32; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 647). Da der Überbauungsplan E._____ im grundlegenden Widerspruch zu den bundesrechtlichen Verfahrensvorgaben erlassen worden war, stellt er keine bundesrechtskonforme Planung dar, womit es der Beschwerdeführerin verwehrt ist, sich auf die Rechtssicherheit und die Planbeständigkeit zu berufen.

E. 6.6

6.6.1 Im Unterschied zu den Baufeldern "A-J" ist das Baufeld "K" noch nicht überbaut. Damit besteht diesbezüglich eine grundlegend andere Ausgangslage als bei den Baufeldern "A-J". Entsprechend rechtfertigt es sich, eine Teilnichtigkeit des Überbauungsplans E._____ zu prüfen. Von Teilnichtigkeit ist dann zu sprechen, wenn die Fehlerhaftigkeit eine von mehreren Anordnungen der Verfügung betrifft und die Verfügung auch beim Wegfall dieser nichtigen Bestimmung ihren Zweck erreichen kann. Im Verwaltungsrecht ist im stärkeren Masse als im Privatrecht auf blosse Teilnichtigkeit zu schliessen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1133).

6.6.2 Aufgrund der bereits vorgenommenen bzw. im Bau befindlichen Überbauung der Baufelder "A-J" und der damit einhergegangenen Wohnsitznahme zahlreicher Personen in diesem Baugebiet sind gewichtige Interessen am Bestand des Überbauungsplans E._____ und damit an der Rechtssicherheit vorhanden. Würde der gesamte Überbauungsplan aufgrund der gravierenden Verfahrensfehler als nichtig angesehen, würden die bereits erstellten bzw. im Bau befindlichen Gebäude auf den Baufeldern "A-J" in einem erheblichen Masse deren Rechtfertigung verlieren. Betroffen davon wäre die gesamte, im

Überbauungsplan in Abweichung der Grundordnung zugestandene Mehrnutzung. Diesbezüglich würden rechtswidrig erstellte Bauten vorliegen, womit sich die Frage der Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes und damit des Rückbaus nach Art. 82 RBG stellen würde.

Im Bereich des Baufelds "K" beantragte die Beschwerdeführerin die Umsetzung eines Bauvorhabens, welches sich ebenfalls auf den Überbauungsplan E._____ stützt. Planungsarbeiten haben diesbezüglich stattgefunden, was sich aus den vorhandenen Baubewilligungsunterlagen zeigt. Mit Ausnahme der Terrainveränderungen wurden hingegen noch keine Bauarbeiten auf dem Baufeld "K" umgesetzt. Damit steht dem stark zu gewichtenden Interesse an der richtigen Rechtsanwendung einzig das aufgrund der Bundesrechtswidrigkeit des Überbauungsplans E._____ nicht schützenswerte Vertrauen der Beschwerdeführerin in den Bestand des Überbauungsplans gegenüber, womit Ersteres klar überwiegt. Daran ändert im Übrigen der Hinweis der Beigeladenen darauf, dass ihre Rechtsvorgängerin in [] an weiteren Orten Überbauungspläne in gravierend bundesrechtswidriger Weise erlassen habe, nichts.

E. 6.6.3

6.6.3.1 Schliesslich stellt sich die Beschwerdeführerin auf den Standpunkt, das Baufeld "K" könne im Falle einer Teilnichtigkeit des Überbauungsplans E._____ nicht mehr passend überbaut werden, womit der Überbauungsplan seinen Zweck nicht mehr erreichen könne.

Die Parz.-Nr. 01, Grundbuch [], liegt gemäss rechtskräftigem Zonenplan der Beigeladenen in der Wohnzone W2. Die Wohnzone W2 ist für Einfamilienhäuser, Reiheneinfamilienhäuser und Mehrfamilienhäuser bestimmt (Art. 17 Abs. 1 BO Glarus). Zulässig sind zwei Vollgeschosse bei einer Gesamthöhe von 11,5 m und einer maximalen Gebäudelänge von 35 m, wobei grundsätzlich die offene Bauweise gilt (Art. 12 Abs. 1 und 5 BO Glarus). Gemäss Art. 63 Abs. 1 BO Glarus sind Flachdächer, Sattel-, Pult- und Walmdächer zulässig. Sachrichtig hält die Beschwerdeführerin fest, im Unterschied dazu erlaube der Überbauungsplan drei Vollgeschosse und eine Gesamthöhe von 12,5 Meter sowie die geschlossene Bauweise. Dennoch ist festzuhalten, dass auch unter der Geltung der BO Glarus auf der Parz.-Nr. 01, Grundbuch [], ein Mehrfamilienhaus erstellt werden kann, wobei dieses anstatt der geplanten drei Vollgeschosse nur deren zwei aufweisen kann. Weiter ist die Erstellung eines Mehrfamilienhauses mit einem Flachdach auch unter der Geltung der BO Glarus möglich, was im Rahmen der auch unter der Geltung der BO Glarus zu erzielenden guten Gesamtwirkung einer Baute (Art. 61 Abs. 1 BO Glarus i.V.m. Art. 47 Abs. 1 RBG) wünschenswert erscheint. Weiter ist zu beachten, dass Art. 60 BO Glarus eine Mindestausnutzung definiert, welche der allfälligen Umsetzung der im Überbauungsplan E._____ für das Baufeld "K" festgelegten maximalen Ausnutzungsziffer nicht im Wege stehen dürfte. Damit folgt aus obigen Ausführungen, dass im Falle der Teilnichtigkeit des Überbauungsplans E._____ entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht einzig noch die Erstellung eines absonderlichen Winzlings möglich ist, was sich auch aus den nachfolgenden Ausführungen betreffend die Terrainveränderungen und die für das Baufeld "K" verbindlichen Höhenkoten ergibt.

6.6.3.2 Soweit die Beschwerdegegner 1 Einwände gegen die im Zusammenhang mit den Hochwasserschutzmassnahmen des [] vorgenommenen Terrainveränderungen erheben, ist darauf nicht weiter einzugehen, da die in einem separaten Verfahren vorgenommenen und bewilligten Hochwasserschutzmassnahmen nicht Gegenstand des vorliegenden

Beschwerdeverfahrens in Sachen Überbauungsplan E._____ bilden. So wurden die Hochwasserschutzmassnahmen am [], wozu auch die Auffüllung des ehemaligen Weihers/Ausgleichsbeckens zählte, im Amtsblatt des Kantons Glarus unter Eröffnung einer Einsprachefrist öffentlich aufgelegt. Dasselbe gilt für die in diesem Zusammenhang nötig gewordenen Umzonungen. Weiter war die Einzonung des früheren Ausgleichsbeckens der G._____ anlässlich der Gemeindeversammlung [] vom [] traktandiert und dabei genehmigt worden. Anschliessend hat der Regierungsrat am [] wie auch am [] die Nutzungsplanänderungen der ehemaligen Gemeinde [] genehmigt. Hätten sich die Beschwerdegegner 1 gegen die diesbezüglich seitens der Gemeinde [] geplanten Hochwasserschutzmassnahmen und die in diesem Zusammenhang öffentlich bekannt gemachten Terrainveränderungen sowie gegen die Um- bzw. Einzonung zur Wehr setzen wollen, hätten sie dies im dafür vorgesehenen Einsprache- und allenfalls Beschwerdeverfahren tun müssen. Dies wurde unterlassen, weshalb die diesbezüglichen Beschlüsse in Rechtskraft erwachsen sind. In der Folge sind insbesondere die Hochwasserschutzmassnahmen und in diesem Zusammenhang auch die Terrainveränderungen umgesetzt worden. Dass dies entgegen der Baubewilligung erfolgt sei, machen die Beschwerdegegner 1 nicht geltend, womit sich weitere Ausführungen dazu erübrigen.

6.6.3.3 Anders sieht es hingegen bei den auf dem vorliegend betroffenen Baufeld "K" bereits umgesetzten Terrainveränderungen aus, welche sich auf den Überbauungsplan E._____ stützen. Zu Recht weist die Beschwerdeführerin daraufhin, dass der Überbauungsplan eine Terrainerhöhung von durchschnittlich einem Meter vorsieht, welcher auch das im Überbauungsplanperimeter liegende Baufeld "K" betrifft. Dazu machte der Beschwerdegegner 2 in seinem vorinstanzlichen Entscheid keine Ausführungen. Nach dem Erheben der entsprechenden Rüge durch die Beschwerdeführerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren liess er sich im Rahmen seiner Beschwerdeantwort dahingehend verlauten, dass er einen Rückbau der bereits umgesetzten Terrainerhöhung als unverhältnismässig erachte. Daher sehe er die für die einzelnen Baufelder im Überbauungsplan E._____ festgelegten Höhenkoten als gewachsenes Terrain an, was auch für die zukünftige Überbauung des Baufelds "K" gelte. Entsprechend ist nachfolgend zu prüfen, wie es sich mit den im Überbauungsplan für das Baufeld "K" festgelegten Höhenkoten des Untergeschosses und des Erdgeschosses verhält.

Aus dem Überbauungsplan E._____ ergibt sich, dass das gesamte Überbauungsplangebiet E._____ leicht abfallend gestaltet ist. So weist das im Süden gelegene Baufeld "E" die höchstgelegene Höhenkote für das Erdgeschoss aus, während die daran anschliessenden Baufelder stetig leicht niedrigere Erdgeschosskoten aufweisen. Damit ermöglicht das leicht abfallende Gelände eine stimmige Gesamtüberbauung und stellt zudem einen harmonischen Übergang zu den benachbarten Grundstücken im Norden wie auch im Osten des Überbauungsplangebiets sicher. Weiter stellen die im Überbauungsplan für die Gesamtüberbauung festgelegten Höhenkoten den direkten Zugang von den Wohngebäuden zu den gemeinschaftlichen Anlagen wie insbesondere zur Tiefgarage sicher. Die gemeinschaftlichen Anlagen wie beispielsweise die Tiefgarage, deren Einfahrt wie auch die Zufahrtswege sind bereits erstellt. Dies gründet in den rechtskräftig erteilten Baubewilligungen, welche nach deren Erteilung in nicht zu beanstandender Weise bereits umgesetzt wurden. Würden nun die Höhenkoten für das Baufeld "K" nachträglich abgeändert, hätte dies nachteilige Auswirkungen auf die Gesamtüberbauung, da wohl der

direkte und schwellenlose Zugang der auf dem Baufeld "K" zu erstellenden Wohnbaute zu den gemeinschaftlichen Anlagen und Zugangswegen nicht mehr gewährleistet werden könnte. Ebenso würden Schwierigkeiten beim Anschluss an die teilweise bereits erstellten, der Gesamtüberbauung dienenden Wasser-, Abwasser- und Heizanlagen entstehen. Damit würde der im Überbauungsplan definierte Zweck der zusammenhängend gestalteten Wohnsiedlung nicht mehr erreicht werden können. Auch hätte eine Tiefersetzung der Höhenkoten beim Baufeld "K" die Erstellung einer nicht in die Gesamtüberbauung und auch nicht in die Nachbarschaft passenden Baute zur Folge, womit mit dem zu erstellenden Bauvorhaben keine gute Gesamtwirkung erzielt werden könnte (vgl. Art. 47 Abs. 1 RBG). Ebenso würde mit einer dem Überbauungsplan widersprechenden Terrainfestlegung die noch geplante, der Gesamtüberbauung dienende Erstellung eines Carports im Bereich des Baufelds "K" und "J" verunmöglicht, was ebenfalls dem gemeinschaftlichen Zweck des Überbauungsplans klar widersprechen würde. Damit liegen gewichtige Interessen am Bestand der im Überbauungsplan E._____ definierten Höhenkoten für das Baufeld "K" vor, welche das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung überwiegen. Dabei müssen auch die von den Beschwerdegegner 1 vorgebrachten Interessen an einer möglichst tiefen Baute auf dem Baufeld "K" zurücktreten, zumal diesen bereits mit der Geltung der BO Glarus und der damit einhergehenden reduzierten Geschoszahl genügend Rechnung getragen wird.

6.6.3.4 Zusammenfassend folgt aus obigen Ausführungen, dass der Überbauungsplan E._____ seinen Zweck auch im Falle der Teilnichtigkeit für das Baufeld "K" erfüllen kann, sofern die für das Baufeld "K" festgelegten Höhenkoten im Interesse der gemeinschaftlichen Gesamtüberbauung verbindlich bleiben. Entsprechend sind bei der Planung einer zukünftigen Überbauung des Baufelds "K" die Untergeschosshöhenkote von 478,5 m und die Erdgeschosshöhenkote von 481,5 m zu beachten. Ansonsten kommt dem Überbauungsplan E._____ für die Überbauung des Baufelds "K" aufgrund dessen Teilnichtigkeit keine Bedeutung zu, was der Beschwerdegegner 2 aufgrund des unterschiedlichen Überbauungsstands im Überbauungsplangebiet E._____ und der damit einhergehenden unterschiedlichen Interessenlagen sachgerecht begründete. Die vom Beschwerdegegner 2 für das nicht überbaute Baufeld "K" bestimmte Teilnichtigkeit erfolgte damit nicht willkürlich, sondern unter einer sachgerechten Interessenabwägung, bei welcher die unterschiedlichen Ausgangslagen und die sich dabei präsentierenden unterschiedlichen Interessen aller Beteiligten miteinbezogen und gewichtet worden waren. Ebenso wird mit der Annahme einer Teilnichtigkeit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) wie auch der Rechtssicherheit Rechnung getragen, indem für den grössten Teil des Überbauungsplangebiets die Nichtigkeit des Überbauungsplans verneint wird. Da es der Beschwerdegegner 2 jedoch unterlassen hat, die Frage der Verbindlichkeit der Höhenkoten für das Baufeld "K" zu prüfen, hat die Beschwerdeführerin die diesbezüglichen Rügen in berechtigter Weise erhoben. Damit war sie auf die vorliegende Beschwerdeerhebung in Bezug auf die Frage der Höhenkoten für das Baufeld "K" angewiesen, was im Rahmen der Festsetzung der Kosten- und Entschädigungsfolgen zu berücksichtigen ist (vgl. E. III. nachfolgend).

6.7 Insofern die Beschwerdeführerin ferner bemängelt, der Beschwerdegegner 2 habe eine Prüfung des Vertrauensschutzes unterlassen, ist sie darauf hinzuweisen, dass auch unter dem Titel des Vertrauensschutzes eine Interessenabwägung vorzunehmen ist (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 664). Wie vorstehend ausgeführt worden ist, überwiegen

vorliegend die öffentlichen Interessen an der richtigen Rechtsanwendung die entgegenstehenden privaten Interessen der Beschwerdeführerin an der vollumfänglichen Verbindlichkeit des Überbauungsplans für das Baufeld "K". Damit kann die Beschwerdeführerin von vornherein aus der Anrufung des Vertrauensschutzes nichts zu ihren Gunsten ableiten, weshalb auf die Prüfung der weiteren Voraussetzungen des Vertrauensschutzes verzichtet werden kann. Ebenso erübrigen sich weitere Ausführungen zum Inhalt des Überbauungsplans E. _____ sowie zur Frage, ob bei dessen Erlass dem Ortsbildschutz genügend Rechnung getragen worden ist. Denn aufgrund der Teilnichtigkeit des Überbauungsplans E. _____ für das Baufeld "K" kommt diesem mit Ausnahme der darin festgesetzten Höhenkoten keine Wirkung zu.

E. 7

Schliesslich ist die Beschwerdeführerin der Ansicht, ihre in Art. 26 Abs. 2 BV statuierte Eigentumsgarantie werde durch die Annahme der Teilnichtigkeit des Überbauungsplans verletzt, weshalb der Beschwerdegegner 2 die Entschädigungspflicht hätte regeln müssen.

Art. 43 Abs. 1 RBG hält fest, dass Beschränkungen des Grundeigentums, welche sich aus diesem Gesetz, den Baureglementen, dem Zonenplan und den Sondernutzungsplänen ergeben, in der Regel keinen Anspruch auf Schadenersatz begründen. Kommen Beschränkungen des Eigentums in ihren Wirkungen einer Enteignung gleich (materielle Enteignung), verpflichten sie zur vollen Entschädigung (Art. 43 Abs. 2 RBG). Nach Art. 43 Abs. 3 RBG richtet sich die materielle Enteignung nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Kanton Glarus vom 7. Mai 1911 (EG ZGB). Diesbezüglich sieht Art. 149 Abs. 1 EG ZGB vor, dass über die Zulässigkeit der Enteignung oder das Vorliegen eines enteignungsähnlichen Tatbestandes (materielle Enteignung) der Regierungsrat, unter dem Vorbehalt der Beschwerde ans Verwaltungsgericht, entscheidet. Daraus folgt, dass es nicht in der Zuständigkeit des Beschwerdegegners 2 liegt, über die Frage des Vorliegens einer materiellen Enteignung sowie über die Frage einer allfälligen Entschädigungspflicht zu entscheiden. Entsprechend hat er sich diesbezüglich entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführerin zu Recht nicht geäussert.

E. 8

Zusammenfassend hat der Beschwerdegegner 2 die Teilnichtigkeit des Überbauungsplans E. _____ unter Durchführung einer umfassenden Interessenabwägung zu Recht bejaht. In Bezug auf das Baufeld "K" bleiben die im Überbauungsplan E. _____ angeordneten Höhenkoten verbindlich.

Dies führt zur Abweisung der Beschwerde im Sinne der Erwägungen, soweit darauf einzutreten ist.

III.

1.

Nach Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG hat die Partei, welche im Beschwerde-, Klage- oder Revisionsverfahren unterliegt, die amtlichen Kosten zu tragen. Weil der Beschwerdegegner 2 sich zur Frage der Höhenkoten des Baufelds "K" nicht äusserte, hat die Beschwerdeführerin den vorinstanzlichen Entscheid diesbezüglich zu Recht angefochten. Da die Beschwerdeführerin dennoch in der Hauptsache unterliegt, wird sie grundsätzlich kostenpflichtig. Von den Gerichtskosten von pauschal Fr. 3'000.- sind ihr

daher zwei Drittel aufzuerlegen (Art. 136 Abs. 2 VRG). Ein Drittel der Gerichtskosten ist auf die Staatskasse zu nehmen (Art. 135 Abs. 1 und 2 VRG). Entsprechend sind vom bereits geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- der Beschwerdeführerin Fr. 1'000.- zurückzuerstatten.

2.

Soweit in einem Beschwerdeverfahren Parteien mit gegensätzlichen Interessen beteiligt sind, kann gemäss Art. 138 Abs. 2 VRG der obsiegenden Partei zu Lasten jener, die unterliegt oder ihr Begehren zurückzieht, eine angemessene Parteientschädigung zugesprochen werden. Da die Beschwerdeführerin betreffend die Frage der Höhenkoten obsiegt, erhält sie zu Lasten des Beschwerdegegners 2 eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 1'000.- (inkl. Mehrwertsteuer; Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG). Hingegen unterliegt die Beschwerdeführerin in der Hauptsache, weshalb sie zu verpflichten ist, den Beschwerdegegnern 1 eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.