

# GL\_GERICHTE GL-1266 vom 25. Juni 2020

GL Gerichte, 2020-06-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_GL-1266](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-1266)

FR: GL\_GERICHTE GL-1266 du 25 juin 2020

IT: GL\_GERICHTE GL-1266 del 25 giugno 2020

## Erwägungen

### E. 2

2.1 Beim Überbauungsplan handelt es sich um einen Sondernutzungsplan, welcher nach Art. 23 Abs. 1 RBG insbesondere die Erschliessung, die besondere Bauweise sowie die Freiraumgestaltung eines Teilgebiets regelt. Mit dem Überbauungsplan kann gemäss Art. 23 Abs. 4 RBG von der Regelbauweise abgewichen werden, wenn dadurch gesamthaft ein ortsbaulich und architektonisch besseres Ergebnis verwirklicht wird und dies im öffentlichen Interesse liegt.

2.2 Wird ein grösseres Bauareal geplant, ist nach Art. 6 Abs. 1 der Bauordnung Mollis vom 16. September 1994 (BO Mollis) ein verbindliches Gesamtkonzept vorzulegen, das nebst den Elementen des Überbauungsplans verbindliche Angaben über die Gestaltung der Gebäude und Freiflächen enthält. Gestützt darauf kann der Gemeinderat in den einzelnen Zonen Ausnahmen von den zonengemässen Vorschriften über die zulässige Ausnutzungsziffer bewilligen. Die Regelung bezweckt gemäss Art. 6 Abs. 2 BO Mollis eine ausgewogene Lösung zwischen einer haushälterischen Nutzung des Bodens und Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Wohnungsangebots bei einer architektonisch und städtebaulich guten Gestaltung. Nach Art. 6 Abs. 3 BO Mollis besteht kein Anspruch auf die Gewährung der erhöhten Ausnutzung bzw. der zusätzlichen Geschosse. Die Ausnahmen können nur gewährt werden, wenn damit eine hygienisch und baulich einwandfreie Lösung erzielt wird. Insbesondere ist eine die Wohnqualität sichernde Erschliessung vorzusehen; ebenso sind die Beziehungen zu den Nachbargrundstücken zu beachten. Die Bebauung hat sich in das Ortsbild der Gemeinde gut einzufügen. Das Projekt ist daher gemäss Art. 6 Abs. 4 BO Mollis von einer Fachinstanz zuhanden des Gemeinderats zu begutachten.

### E. 3.1

3.1.1 Die Beschwerdeführer machen geltend, die Feststellung der Vorinstanz, dass aufgrund des Berichts der Gestaltungskommission der Überbauungsplan nicht bewilligt werden könne, sei aktenwidrig. Der Bericht sage genau das Gegenteil aus. Im Fazit werde explizit festgehalten, dass der Überbauungsplan im Vergleich mit der Regelbauweise durch die vorgeschlagene dichte und kompakte Überbauung überzeuge. Der Überbauungsplan habe zudem nur die Grundzüge der Überbauung aufzuzeigen. Die Frage der städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten seien dann bei der Beurteilung des Bauvorhabens zu prüfen, zu welchem die Gestaltungskommission wieder Stellung nehmen und sich bezüglich der Details einbringen könne. Bei der Gestaltungskommission handle es sich um ein beratendes Organ. Den Entscheid über den Erlass des Überbauungsplans habe aber ausschliesslich der Gemeinderat zu treffen. Sodann sei zu berücksichtigen, dass die Gestaltungskommission in ihrem letzten Bericht vom 9. Oktober 2017 den Überbauungsplan vehement verteidige und die vorgeschlagenen

Lösungen unterstütze. Die Vorinstanz habe mit ihrem Entscheid massiv in den Ermessensspielraum der Beschwerdeführerin eingegriffen, was unzulässig sei. Der Beschwerdeführerin könne auf alle Fälle kein Ermessensmissbrauch vorgeworfen werden.

3.1.2 Die Beschwerdeführerin vertritt ebenfalls die Auffassung, die Vorinstanz habe den Sachverhalt nicht korrekt festgestellt, indem sie davon ausgegangen sei, die Gestaltungskommission habe dem Gemeinderat den Überbauungsplan nicht als besonders gute Lösung empfohlen. Anders als von der Vorinstanz angenommen, sei der Nachweis der ortsbaulich und architektonisch besseren Lösung erbracht. Die Gestaltungskommission habe in ihrer Stellungnahme unmissverständlich dargelegt, dass es sich beim Überbauungsplan um eine gute Lösung handle, die im Vergleich zur Regelbauweise durch die vorgeschlagene dichte und kompakte Überbauung einen Mehrwert schaffe, der sich mit Art. 23 Abs. 4 RBG decke. Sofern die Gestaltungskommission in ihrem Bericht auch kritische Töne anschlage, was absolut üblich sei, heisse das noch lange nicht, dass die bessere Lösung nicht erreicht werden könne. Letztendlich müsse die Gestaltungskommission im Baubewilligungsverfahren ihre Einschätzung nochmals abgeben und damit werde das bessere Ergebnis sichergestellt. Sowieso nehme die Gestaltungskommission nur als beratendes Organ im Planungsverfahren teil. Baubewilligungsbehörde sei der Gemeinderat, weshalb es ihm obliege, die Beurteilung der ortsbaulich und architektonisch besseren Lösung vorzunehmen.

3.1.3 Die Vorinstanz führt dazu aus, die Argumentation der Beschwerdeführer greife zu kurz. Im Fazit der Stellungnahme der Gestaltungskommission werde festgehalten, dass der Überbauungsplan bezüglich seiner städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten noch zulegen könne. Im angefochtenen Entscheid seien die einzelnen Kritikpunkte der Gestaltungskommission aufgeführt. Diese habe den Überbauungsplan nicht abschliessend als ortsbaulich und architektonisch bessere Lösung gegenüber der Regelbauweise beurteilt. Art. 23 Abs. 4 RBG halte fest, dass das ortsbaulich und architektonisch bessere Ergebnis zusammen mit dem öffentlichen Interesse als Voraussetzung für den Erlass eines Überbauungsplans bei einer Abweichung von der Regelbauweise vorliegen müsse. Fehle dieses, könne ein Überbauungsplan nicht genehmigt werden. Der Nachweis des ortsbaulich und architektonisch besseren Ergebnisses könne nicht auf die nachfolgenden Baubewilligungsverfahren verlagert werden. Wenn die Beschwerdeführerin vom Fachgutachten ihrer eigenen Gestaltungskommission abweichen möchte, sei dies zwar grundsätzlich möglich. Dies bedürfe aber einer vertieften Begründung. Dafür sei es nicht ausreichend, sich lediglich auf einen Satz der Fachstellungnahme zu stützen und keine weitere Begründung anzubringen.

## **E. 3.2**

3.2.1 Die kommunale Gestaltungskommission verfasste im März 2016 eine Stellungnahme zum strittigen Überbauungsplan. Darin wies sie zunächst daraufhin, dass das Planungsgebiet an einem landschaftlich und ortsbaulich wertvollen Hang liege. Vorgesehen seien drei übereinander in den Hang gesetzte, unterschiedlich lange Zeilen. Aufgrund ihrer ähnlichen Gliederung und baulichen Dichte werde man die Bebauung als kompakte Grossform wahrnehmen. Es bestehe die Chance, dass eine charaktervolle Siedlung mit eigener Identität entstehe, geprägt nicht vom üblichen Vermeiden, sondern vom Zulassen der Nähe, architektonisch und in den gemeinsamen Aussenräumen. Sowohl in der Länge wie in der Höhe sei die Grossform jedoch ortsunüblich und erfordere darum eine zurückhaltende architektonische Gestaltung. Die Bebauung werde in den ersten Jahren stark

in Erscheinung treten, bis die Bepflanzung gewachsen sei. Auf diese sei daher besonderer Wert zu legen.

Die inneren Strassen seien als Begegnungszonen geplant und sollten der Erschliessung und als Aufenthaltsort zugleich dienen. Dafür seien sie aber knapp dimensioniert. Schwierig sei auch, dass die mittleren Häuser abwechselnde Adressen erhielten, da sie entweder von der oberen oder der unteren Strassen her zugänglich seien. Für den Fussverkehr sei die Siedlung teilweise nur umständlich begehbar. Besser wäre, auch die unterste Zeile mit einem Fussweg zu queren.

Als Grundtyp diene ein über drei Geschosse gestaffeltes Einfamilienhaus, das zu Gruppen und Reihen gefügt und mit jeder Zeile variiert werde. Gerade diese Variation der Volumetrien von gleich und ähnlich, wie sie das Richtprojekt zeige, sei zentral, um die Grossform aufzulockern. Wichtig sei, dass sich dieses Spiel bei der architektonischen Gestaltung fortsetze. Die in den Sonderbauvorschriften vorgegebene beschränkte Materialisierung sei daher sinnvoll. Sie erlaube kontrollierte Heterogenität. Die Häuser liessen sich individuell gestalten und seien ablesbar, ohne dass dies jedoch in Selbstdarstellungen ausufere und die Grossform auseinanderzubrechen drohe. Bei den beiden oberen Zeilen würden auch die Gebäudehöhen leicht variieren. Dies vermisse sie bei der untersten Zeile, die durchgehend gleich hoch sei und damit wie zu flach wirken könne.

Die Einfamilienhäuser seien teils überdurchschnittlich gross. Dieses teilweise Überangebot und der markante Wohnflächenverbrauch werde kritisiert. Sie habe in den Gesprächen mit den Verfassern angeregt, mehr Wohnungstypen anzubieten für eine altersmässig durchmischte Bewohnerschaft. Ob diese Durchmischung mit den geplanten Einliegerwohnungen gelinge, sei offen.

Bei der Bepflanzung und Gestaltung der privaten Bereiche seien die Beschränkungen sinnvoll. Entlang der Strassen seien hingegen mehr Bäume wünschenswert. Der Übergang von privaten Bereichen zu den Wiesen und schliesslich zum Grünraum müsse fließend gestaltet sein.

Die kompakte Bauweise spare Boden und könne effizienter als Einzelbauten mit Strom, Wärme und Wasser erschlossen werden. Ein Teil dieser Effizienz werde jedoch durch die grossen Wohnflächen wieder aufgehoben. Bei der Bauweise werde mit dem Minergie-Standard wenig ehrgeizig geplant.

Dies führte die Gestaltungskommission zum Fazit, dass die vorgeschlagene dichte und kompakte Bebauung im Vergleich zur Regelbauweise (Einzelbauten) überzeuge, bezüglich ihrer städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten aber noch zulegen könne.

3.2.2 Die Beschwerdeführerin führte beim Erlass des Überbauungsplans vom 28. September 2016 aus, die Freiraum- und Umgebungsgestaltung des Überbauungsplans berücksichtige die Hanglage am Dorfrand, die direkte Nachbarschaft zur angrenzenden Kulturlandschaft und die Nähe zu den Naherholungsgebieten. Zwischen dem südlich angrenzenden Siedlungsteil und der geplanten Überbauung verbinde ein Grünraumstreifen den oberhalb von Mollis gelegenen Landschaftsraum mit dem Dorfzentrum. Die Gestaltungskommission beurteile in ihrer Stellungnahme vom März 2016 den Überbauungsplan als Chance für die Entstehung einer charaktervollen Siedlung mit eigener Identität, geprägt nicht vom üblichen Vermeiden, sondern vom Zulassen der Nähe. Im Fazit halte die Gestaltungskommission

fest, dass die vorgeschlagene dichte und kompakte Bebauung im Vergleich mit der Regelbauweise (Einzelbauten) überzeuge, städtebauliche, architektonische und landschaftsarchitektonische Qualitäten noch verfeinert werden müssten.

3.2.3 Die Vorinstanz ersuchte am 14. September 2017 die Gestaltungskommission um eine Stellungnahme bezüglich der geplanten Dachform (Flachdächer). Die Gestaltungskommission führte dazu am 9. Oktober 2017 aus, sie erachte die flache Dachform bei der Überbauung als integralen Bestandteil des gewählten architektonischen Konzepts. Die zurzeit vorgesehene Überbauung mit Gruppen und Reihen sei mit einer Dachlandschaft aus geeigneten Dächern nicht denkbar.

### **E. 3.3**

3.3.1 Dem Überbauungsplan kann ein Abweichen von der planungsrechtlichen Grundordnung gestattet werden. Dies erfordert im Gegenzug ein sorgfältiges Abwägen zwischen den Vor- und Nachteilen des Überbauungsplans. Dabei ist der Überbauungsplan als Sondernutzungsplan gesamthaft zu betrachten (VGer-Urteil VG.2019.00028 vom 21. November 2019 E. II/4.3).

3.3.2 Die Beurteilung, ob die Voraussetzungen für den Erlass eines Überbauungsplans erfüllt sind, obliegt gemäss Art. 27a Abs. 1 RBG dem Gemeinderat. Dabei ist zu beachten, dass der Gemeindeautonomie im Bau- und Raumplanungsrecht eine herausragende Bedeutung zukommt. Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder den Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 136 I 265 E. 2.1, mit Hinweisen).

Gemäss Art. 115 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1988 (KV) sind den Gemeinden in den Schranken von Verfassung und Gesetz ihr Bestand und das Recht, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln, gewährleistet. Sie besorgen alle örtlichen Angelegenheiten, für die weder der Bund noch der Kanton ausschliesslich zuständig sind (Art. 119 Abs. 1 KV). Die Ortsplanung ist gemäss Art. 15 Abs. 1 RBG Aufgabe der Gemeinde. Bei der Anwendung der nutzungsplanerischen Vorschriften kommt der kommunalen Baubehörde ein besonderer Ermessensspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist. Auch wenn den Beschwerdebehörden gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) eine volle Überprüfungspflicht zukommt, müssen sie den Handlungsspielraum, welcher das Gesetz der Verwaltung einräumt, respektieren. Die Beschwerdebehörde hat im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist, dies insbesondere, wenn es um lokale Angelegenheiten geht (BGE 127 II 238 E. 3b/aa, mit Hinweisen; BGer-Urteil 1C\_241/2019 vom 19. August 2019 E. 2.2). Die nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG zur Prüfung der Angemessenheit berufene Beschwerdebehörde hat sich im Rahmen ihrer Kognition Zurückhaltung aufzuerlegen (BGer-Urteil 1C\_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3, mit Hinweisen). Die Autonomie der Gemeindebehörde hat aber dort ihre Grenzen, wo sich eine Auslegung mit dem Wortlaut sowie mit dem Sinn und Zweck der Bestimmung nicht mehr vereinbaren lässt (Christian Häuptli, in Andreas Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum

Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 13 N. 23; vgl. zum Ganzen VGer-Urteil VG.2017.00075/76 vom 3. Mai 2018 E. II/3.3, VG.2014.00122 vom 5. Februar 2015 E. II/2.2).

3.3.3 Gemäss Art. 68 Abs. 1 der Bauverordnung vom 23. Februar 2011 (BauV) hat die zuständige Gemeinde zur Beurteilung von Vorhaben nach Art. 46 RBG und von besonderen Einordnungsfragen nach Art. 47 Abs. 1 RBG eine Gestaltungskommission zu bestellen, welche sich aus fünf bis sieben Fachleuten zusammensetzt. Die Kommission unterbreitet nach Art. 68 Abs. 2 BauV ihre Beurteilung der für das Bewilligungsverfahren zuständigen Gemeindebehörde.

Bei der Gestaltungskommission handelt es sich um eine Fachbehörde, welche unter anderem Überbauungspläne zu beurteilen hat. Sie ist die Fachinstanz im Sinne von Art. 6 Abs. 4 BO Mollis. Ihre Ausführungen sind für den Gemeinderat aber nicht bindend. Insofern hat sie nicht die Befugnis, einen Überbauungsplan zu genehmigen oder nicht zu genehmigen. Sie hat vielmehr zu diesem eine fachliche Stellungnahme abzugeben. Der Gemeinderat darf davon abweichen. Da es sich bei der Gestaltungskommission um eine Fachbehörde handelt, kommt ihrer Stellungnahme indessen erhebliches Gewicht zu. Ein Abweichen davon ist einlässlich zu begründen (VGer-Urteil VG.2019.00028 vom 21. November 2019 E. II/2.2; vgl. auch den Antrag des Regierungsrats zur Totalrevision Bauverordnung vom 19. Oktober 2010, Ziff. 4.2).

3.3.4 Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Begründungsanforderungen mit dem Ermessensspielraum zusammenhängen und dessen Kehrseite sind: Je mehr Ermessen einer Behörde zugestanden wird, desto höher sind im Gegenzug die Anforderungen an die Begründung ihres Entscheids (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 1072; Kaspar Plüss, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 10 N. 27).

## **E. 3.4**

3.4.1 Mit der Gestaltungskommission ist davon auszugehen, dass das Überbauungsplangebiet an einem landschaftlich und ortsbaulich wertvollen Hang liegt. Die Überbauung erfolgt daher in einem baulich sensiblen Gebiet, weshalb an die Qualität der Überbauung hohe Anforderungen zu stellen sind, was umso mehr gilt, weil die geplante Bebauung ortsunüblich ist.

3.4.2 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer lässt sich aus dem Bericht der Gestaltungskommission nicht lesen, dass der strittige Überbauungsplan sämtliche Anforderungen erfüllt. Zwar werden durchaus die Vorteile gegenüber der Regelbauweise hervorgehoben, indessen sind dem Bericht verschiedene Kritikpunkte zu entnehmen, welche aus Sicht der Gestaltungskommission einer Verbesserung bedürfen. So kommt sie zum Schluss, dass die Bebauung bezüglich ihrer städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten noch zulegen könne. Damit lässt sich aus der Beurteilung der Gestaltungskommission schliessen, dass der Überbauungsplan einer Überarbeitung bedarf. Insofern kommt dem Bericht der Charakter eines Zwischenberichts zu.

3.4.3 Der Gemeinderat wäre nach dem Dargelegten verpflichtet gewesen, sich ■ ausgehend vom Bericht der Gestaltungskommission ■ umfassend mit den Vor- und Nachteilen des Überbauungsplans auseinanderzusetzen. Dass er dies gemacht hat, lässt sich jedoch weder

aus seiner Verfügung noch aus seinen Einspracheentscheiden ableiten. Namentlich nimmt er die Kritikpunkte der Gestaltungskommission nicht auf, sondern beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die positiven Punkte zu wiederholen. Die Auffassung der Gestaltungskommission, dass die Bebauung bezüglich ihrer städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten noch zulegen könne, verniedlicht der Gemeinderat, indem er davon spricht, dass der Überbauungsplan diesbezüglich noch "zu verfeinern" sei. Ferner ist zu beachten, dass Mollis im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) als Ortsbild von nationaler Bedeutung erfasst ist. Das Überbauungsplangebiet liegt innerhalb der Umgebungszone II. Der Gemeinderat hätte daher die Anliegen des Ortsbildschutzes bei der vorzunehmenden Interessenabwägung mitberücksichtigen müssen (vgl. dazu eingehend VGer-Urteil VG.2020.00104/105/111/112 vom 28. Juni 2020 E. II/4.6).

Insgesamt hat der Gemeinderat seine Aufgabe beim Erlass des Überbauungsplans nicht wahrgenommen, da er diesen ohne ernsthafte Interessenabwägung erliess. Würde man sein Vorgehen genügen lassen, verkämen die zentralen Bestimmungen von Art. 23 Abs. 4 RBG und Art. 6 Abs. 3 BO Mollis, welche die Anforderungen an einen Überbauungsplan regeln, zu toten Buchstaben.

Fehlt eine gesamthafte Würdigung des Überbauungsplans mit all seinen Vor- und Nachteilen, kann der Vorinstanz nicht vorgeworfen werden, sie habe die Gemeindeautonomie verletzt und unzulässig in das Ermessen der Planungsbehörde eingegriffen, indem sie den Nachweis eines ortsbaulich und architektonisch besseren Ergebnisses als nicht erfüllt erachtete. Die Berufung auf eigenes Ermessen bedingt nämlich, dass ersichtlich ist, wie das eigene Ermessen ausgeübt wurde, wozu die Auseinandersetzung mit sämtlichen entscheidrelevanten Gesichtspunkten notwendig ist.

3.5 Die Beschwerdeführer verkennen sodann, dass den durch die Gestaltungskommission geäusserten Kritikpunkten nicht erst im Baubewilligungsverfahren begegnet werden kann. Voraussetzung für den Erlass des Überbauungsplans ist ein im Vergleich zur Regelbauweise ortsbaulich und architektonisch besseres Ergebnis (Art. 23 Abs. 4 RBG) bzw. eine ausgewogene Lösung zwischen einer haushälterischen Nutzung des Bodens und der Sicherstellung eines qualitativ hochstehenden Wohnungsangebots bei einer architektonisch und städtebaulich guten Gestaltung (Art. 6 Abs. 2 BO Mollis). Dabei ist zumindest zu fordern, dass aus der Konzeption des Überbauungsplans ersichtlich wird, dass diese Voraussetzungen erfüllt werden (können), auch wenn allenfalls in Detailbereichen noch Anpassungen erforderlich sind.

Die Gestaltungskommission ging offenbar davon aus, dass der Überbauungsplan zu überarbeiten sei, kam sie doch zum Schluss, dass er bezüglich der städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten noch zulegen könne. Dies ist durchaus nachvollziehbar. So fällt beispielsweise auf, dass die Einfamilienhäuser teilweise sehr gross sind (vgl. insbesondere die drei Einfamilienhäuser der Baureihe Ost O1 bis O3), was zu einem markanten Wohnflächenverbrauch führt. Dies könnte allenfalls dadurch gemindert werden, dass nicht lediglich mit dem minimalen Minergie-Standard geplant wird. Der aus städtebaulicher Sicht zu begrüssenden Anregung, mehr Wohnungstypen für eine altersmässig durchmischte Bewohnerschaft anzubieten, wurde einzig durch das Zulassen von Einliegerwohnungen begegnet. Ob die Durchmischung mit den Einliegerwohnungen gelingt, erachtet die Gestaltungskommission zu Recht als offen. Dies umso mehr, als die

Beschwerdeführer selbst davon ausgehen, dass nur wenige Einliegerwohnungen verwirklicht werden (vgl. dazu E. II/4.6.2). Sodann ist es verständlich, dass die Gestaltungskommission aus architektonischer Sicht eine Variation der Gebäudehöhen bei der untersten Häuserzeile vermisst, was sie befürchten lässt, diese unterste Zeile könnte zu flach wirken. Schliesslich ist auch die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die inneren Strassen zu knapp dimensioniert sind, um die ihr zugeordnete Funktion als Begegnungszone wahrnehmen zu können.

3.6 Insgesamt machte die Gestaltungskommission in ihrem nachvollziehbaren Bericht verschiedene Verbesserungspunkte aus, welche von den Beschwerdeführern nicht oder kaum aufgenommen wurden. Es ist daher mit der Gestaltungskommission davon auszugehen, dass der Überbauungsplan bezüglich seiner städtebaulichen, architektonischen und landschaftsarchitektonischen Qualitäten noch zulegen kann. Der Nachweis einer ortsbaulich und architektonisch besseren Lösung bzw. einer architektonisch und städtebaulich guten Gestaltung ist damit nicht erbracht. Eine schlüssige Beurteilung des Gemeinderats, welche namentlich unter Berücksichtigung des grossen Ermessensspielraums der den Überbauungsplan erlassenden Behörde zu einem anderen Ergebnis führen könnte, fehlt dabei schliesslich gänzlich. Die Beschwerden sind daher bereits deshalb abzuweisen, weil die Voraussetzungen von Art. 23 Abs. 4 RBG und Art. 6 BO Mollis nicht erfüllt sind, was die Vorinstanz zutreffend erkannte.

#### **E. 4**

4.1 Auch wenn die Beschwerden ohnehin abzuweisen sind, rechtfertigen sich dennoch einige Überlegungen zur strittigen Erschliessung des Überbauungsplangebiets. Nach Art. 19 Abs. 1 RPG ist unter anderem Voraussetzung für die Erschliessung von Land, dass die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht. Die Voraussetzung einer hinreichenden Erschliessung ergibt sich aus Bundesrecht. Der Begriff ist insoweit ein bundesrechtlicher. Indessen enthält das Bundesrecht nur allgemeine Grundsätze, während sich die Anforderungen an die Erschliessung im Detail aus dem kantonalen Recht ergeben (BGer-Urteil 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 9.2.2).

Das kantonale Recht enthält keine Detailregelungen zur verkehrsmässigen Erschliessung von Grundstücken, sondern hält in Art. 45 Abs. 1 lit. a RBG einzig fest, dass zur Erschliessung auch eine auf die Nutzung abgestimmte und den örtlichen Verhältnissen angemessene Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und Langsamverkehr gehört. Praxisgemäss werden die entsprechenden Normen des Schweizerischen Verbands der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS-Normen) beigezogen. Dabei handelt es sich allerdings um Empfehlungen, die nicht behördenverbindlich sind. Sie dürfen daher nicht schematisch und unbesehen der konkreten Verhältnisse zur Anwendung gebracht werden (VGer-Urteil VG.2018.00019 vom 31. Mai 2018 E. II/3.1.1, VG.2014.00085 vom 6. August 2015 E. II/4.1 und II/4.5.2; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 19 N. 21).

#### **E. 4.2**

4.2.1 Zur Zufahrt im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG gehört nicht nur das Verbindungsstück von der öffentlichen Strasse zum Grundstück, sondern auch die weiterführende öffentliche Strasse (BGE 116 Ib 159 E. 6b). Die Erschliessung muss in ihrer Gesamtheit geprüft werden, um die Zufahrt zu sämtlichen Grundstücken der Bauzone dauerhaft sicherzustellen bzw. nicht zu gefährden. Eine Zufahrt ist somit in rechtlicher Hinsicht nur dann

ausreichend, wenn auch die Zufahrt zu anderen Grundstücken des Quartiers sichergestellt ist, und sie darüber hinaus der erwarteten Entwicklung des gesamten Gebiets, das sie erschliesst oder erschliessen soll, genügt (Eloi Jeannerat, in Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 19 N. 29; Waldmann/Hänni, Art. 19 N. 21).

4.2.2 Im Lichte der polizeilichen Zwecksetzung von Art. 19 Abs. 1 RPG wird eine genügende Zugänglichkeit sowohl für die Benutzer der Bauten und Anlagen als auch für die Fahrzeuge der öffentlichen Dienste (Feuerwehr, kommunale Elektrizitäts- und Wasserwerke, Spitalautos, Kehrriechtabfuhr) verlangt. Ausserdem muss die Zufahrt die Verkehrssicherheit aller Benutzer, insbesondere die der Fussgänger gewährleisten (Waldmann/Hänni, Art. 19 N. 21).

4.3 Das strittige Überbauungsplangebiet soll durch die Oberdorfstrasse und die Kännelstrasse erschlossen werden. Die Oberdorfstrasse verläuft ab dem Dorfkern hangaufwärts über bereits bebautes Gebiet, ehe sie südlich entlang des Überbauungsplangebiets führt und schliesslich in die Kännelstrasse einmündet. Letztere führt ab der Einmündung der Oberdorfstrasse nordwestlich nach ca. 500 m in die Kerenerbergstrasse, südöstlich führt sie zu den Gebieten Mullern und Fronalp. Die Oberdorfstrasse ist zwischen 3.60 und 5.30 m breit. Die Kännelstrasse weist oberhalb Seelmess eine Breite von 3.40 bis 3.60 m auf. Bei beiden Strassen hat es keinen Gehweg. Nordwestlich an das Überbauungsplangebiet Oberhof schliesst das Überbauungsplangebiet Bellavista an. Oberhalb Seelmess befindet sich östlich der Kännelstrasse das Überbauungsplangebiet Ruchenacher.

#### **E. 4.4**

4.4.1 Die N.\_\_\_\_\_AG erstellte am 9. Januar 2014 ein Kurzgutachten zur Erschliessung des Überbauungsplangebiets Bellavista und am 12. Juni 2015 ein detailliertes Verkehrsgutachten dazu. Am 8. September 2015 verfasste die N.\_\_\_\_\_AG im Auftrag der Beschwerdeführer ein detailliertes Verkehrsgutachten zum vorliegend strittigen Überbauungsplan. Dabei kam sie zum Schluss, dass auf der Oberdorfstrasse 40 bis 60 zusätzliche Fahrten pro Tag und auf der Kännelstrasse 80 bis 100 zusätzliche Fahrten pro Tag zu erwarten seien. Sowohl die Oberdorfstrasse als auch die Kännelstrasse oberhalb Seelmess seien als reduzierte Quartiererschliessungsstrassen zu definieren. Die Gutachter gelangten zur Erkenntnis, dass die im Überbauungsplan vorgesehenen Massnahmen ausreichen würden, damit der induzierte Verkehr aufgrund der vorgesehenen Nutzung verträglich abgewickelt werden könne. Am 22. Juni 2016 ergänzten sie das Verkehrsgutachten und führten insbesondere aus, sowohl im Oberdorf wie in der Kännelstrasse liege die zusätzliche verkehrsmässige Belastung nach Vollendung der Vorhaben Bellavista, Oberhof und Ruchenacher unterhalb der Grenze der Belastbarkeit entsprechend den vorhandenen Strassentypen.

4.4.2 Die Beschwerdegegner gaben bei der O.\_\_\_\_\_AG ein Verkehrsgutachten in Auftrag. Im Gutachten vom 18. Juli 2016 wird zusammenfassend ausgeführt, die Erschliessung des Gebiets Oberhof zeige exemplarisch, dass die verkehrliche Ausgangslage im Quartier Oberdorf fundamentale Mängel aufweise. Deren Ursachen lägen nicht alleine im Überbauungsplan, sondern vielmehr in der gewachsenen Gesamtsituation. Bereits im Ist-Zustand seien die Erschliessungsstrassen zu schmal und würden über zu lange Abschnitte keine Kreuzungsmanöver erlauben. Es werde in Frage gestellt, ob das Oberdorf

im Bereich um die Känel- und Oberdorfstrasse rechtsgenügend erschlossen sei.

4.4.3Im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren holte die Vorinstanz eine Stellungnahme bei ihrer Abteilung Tiefbau ein. Diese führte am 17. März 2017 aus, die vorhandenen Verkehrsgutachten seien in einzelnen Punkten nicht nachvollziehbar und dem wichtigen Thema der Verkehrssicherheit werde zu wenig Beachtung geschenkt. Es werde daher empfohlen, ein umfassendes Gutachten durch eine neutrale Stelle erarbeiten zu lassen.

4.4.4Ein solches holte die Vorinstanz in der Folge bei der P. \_\_\_\_\_AG ein. Diese kam am 11. Januar 2018 zum Schluss, die Känelstrasse vermöge das zusätzliche Verkehrsaufkommen aufzunehmen. Auf der Oberdorfstrasse überschreite der Maximalwert der Bandbreite die theoretische Belastbarkeit. Aufgrund von Erfahrungen und aus Sicht der Verhältnismässigkeit sei diese Überschreitung jedoch vernachlässigbar. Die durch den Überbauungsplan vorgesehenen Massnahmen würden zudem die Belastbarkeit und Sicherheit der Oberdorfstrasse erhöhen. Insgesamt sei die Überbauung Oberhof genügend erschlossen.

Die Vorinstanz verlangte am 7. Mai 2018 eine Erläuterung und Ergänzung des Verkehrsgutachtens. Am 13. Juni 2018 beantwortete die P. \_\_\_\_\_AG die gestellten Fragen und reichte das ergänzte Verkehrsgutachten ein. Dabei führten die Gutachter aus, die Belastbarkeit der Oberdorf- und der Känelstrasse sei nicht aufgrund der Klassierung/Funktion, sondern anhand ihrer Dimensionierung zu bestimmen. Deshalb seien beide Strassen als Erschliessungsstrassen zu klassieren. Da jeweils zwar einstreifige Abschnitte bestünden, diese aber nicht durchgehend seien, sondern punktuell auch zwei Fahrstreifen (Ausweichstellen) vorhanden seien, sei eine Einteilung als Zufahrtsstrasse vorzunehmen. Bei der Strassendimensionierung gelte es die Verhältnismässigkeit, Wirtschaftlichkeit sowie Umweltverträglichkeit zu wahren.

4.4.5Schliesslich holte die Vorinstanz im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine weitere Stellungnahme bei ihrer Abteilung Tiefbau ein. Diese vertrat am 16. Mai 2019 die Auffassung, dass die Känel- und die Oberdorfstrasse aufgrund ihrer Funktion als Quartiersammelstrassen ungenügend ausgebaut seien. Auch nach dem Ausbau der Oberdorfstrasse entlang des Überbauungsplangebiets werde der Ausbaustandard einer Quartiersammelstrasse nicht erreicht. Aufgrund des ungenügenden Ausbaustandards und der ungenügenden Sichtverhältnisse sei die Verkehrssicherheit bei beiden Strassen nicht gewährleistet. Das Gebiet sei damit nicht hinreichend erschlossen.

## **E. 4.5**

4.5.1Die Vorinstanz holte bei der P. \_\_\_\_\_AG ein neutrales Fachgutachten ein. Davon durfte sie nicht ohne triftigen Grund abweichen (VGer-Urteil VG.2014.00085 E. II/4.4.2). Indessen war es ihr ohne Weiteres erlaubt, zur Plausibilisierung des Gutachtens eine Stellungnahme der Abteilung Tiefbau als Aufsichtsbehörde einzuholen.

4.5.2Die Abteilung Tiefbau geht davon aus, dass sowohl die Oberdorfstrasse als auch die Känelstrasse von ihrer Funktion her gemäss den VSS-Normen 640 044 und 640 045 als Quartiersammelstrassen zu qualifizieren seien. Dies begründet sie zutreffend damit, dass die beiden siedlungsorientierten Strassen einzelne Transportwünsche im besiedelten Gebiet zusammenfassen und den Verkehr auf die hierarchisch höhere Kantonsstrasse führen. Zum selben Schluss kommt denn auch das Gutachten der P. \_\_\_\_\_AG.

4.5.3Es trifft sodann zu, dass nach der VSS-Norm 640 044 bei Quartiersammelstrassen vom Grundbegegnungsfall Lastwagen/Personenwagen bei reduzierter Geschwindigkeit auszugehen ist. Quartiersammelstrassen sind grundsätzlich zweispurig auszugestalten und müssen mindestens einen Gehweg haben. Die Belastbarkeit liegt bei 500 Fahrzeugen pro Stunde.

4.5.4Es ist offensichtlich, dass sowohl die Oberdorfstrasse als auch die Kännelstrasse die Anforderungen an eine Quartiersammelstrasse nicht erfüllen. Indessen wendet die Abteilung Tiefbau, die VSS-Normen zu starr an, wenn sie bereits deswegen von einer ungenügenden Erschliessung ausgeht, während die Vorinstanz differenzierter argumentiert und sich nicht ohne eigene Überlegungen auf die Stellungnahme ihrer Fachbehörde stützt. So führt die Oberdorfstrasse ab der Vorderdorfstrasse durch den historisch gewachsenen Dorfkern. Dieser liegt in der Dorfkernzone und ist durch eine Ortsbildschutzzone überlagert. Sodann gilt es zu beachten, dass bereits heute auf der Oberdorfstrasse ein Verbot für Lastwagen und auf der Kännelstrasse für Fahrzeuge über einer Breite von 2.30 m besteht. Es ist offensichtlich und bedarf keiner Weiterungen, dass ein Ausbau der Oberdorfstrasse zu einer Quartiersammelstrasse im Sinne der VSS-Norm 640 044 nicht möglich ist. Anders sieht es bei der Kännelstrasse aus; hier wäre ein derartiger Ausbau grundsätzlich machbar.

4.5.5Würde man starr an den VSS-Normen festhalten, wäre das Überbauungsplangebiet nicht rechtskonform erschliessbar und folglich nicht überbaubar. Dies hätte einen unverhältnismässigen Eingriff in die durch Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) geschützte Eigentumsgarantie zur Folge. Vielmehr ist die Frage, welche Erschliessungsanlagen verlangt werden, unter dem Blickwinkel des Verhältnismässigkeitsprinzips, namentlich mit einem gesunden Augenmass, zu beurteilen.

So ist es entgegen der von der Abteilung Tiefbau und der Vorinstanz vertretenen Auffassung unter den gegebenen Umständen durchaus zulässig, aufgrund der Dimensionierung der Strassen zu prüfen, ob sie für die erwartete Anzahl der Fahrten genügend sind, oder im Umkehrschluss anhand der Anzahl der Fahrten auf die notwendige Dimensionierung der Strassen zu schliessen. Dies ist im Übrigen auch nicht ungewöhnlich, sieht doch beispielsweise § 6 Abs. 1 der Zürcher Zugangsnormen vom 9. Dezember 1987 vor, dass die Festlegung der Zugangsart nach dem voraussichtlichen Verkehrsaufkommen aufgrund der Nutzung mit Wohneinheiten erfolgt.

Damit ist aber noch nicht gesagt, dass die geplante Erschliessung des Überbauungsplangebiets genügend ist. Vielmehr muss unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips geprüft werden, was für eine genügende Erschliessung erforderlich ist.

#### **E. 4.6**

4.6.1Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Auffassung der Beschwerdeführerin, wonach es vorliegend nur um die Realisierung der Überbauung Oberhof gehe, weshalb der zusätzliche Verkehr der Überbauung Ruchenacher nicht interessiere, offensichtlich nicht zutrifft. So muss bei der Beurteilung der hinreichenden Zufahrt gerade geprüft werden, ob sie der erwarteten Entwicklung des gesamten Gebiets, das sie erschliesst oder erschliessen soll, genügt (vgl. vorangehend E. II/4.2.1).

Nicht zu folgen ist sodann auch den Beschwerdeführern, wenn sie geltend machen, die Unterscheidung zwischen Kapazität und Verkehrssicherheit sei von Bedeutung, weil einzig die Kapazität der Strasse durch den Mehrverkehr betroffen sei. Wie dargelegt (vgl. vorangehend E. II/4.3.2), ist die Verkehrssicherheit ein zentrales Element einer genügenden Erschliessung und muss namentlich auch für den Langsamverkehr erfüllt sein. Dabei kann es durchaus sein, dass eine bestehende Erschliessung trotz früher erteilter Baubewilligungen aus Sicht der Verkehrssicherheit ungenügend ist. Bei der Beurteilung der genügenden Erschliessung, darf daher nicht alleine darauf abgestellt werden, ob sich die Verkehrssicherheit aufgrund des zu erwartenden Mehrverkehrs verschlechtert, sondern es ist gesamthaft zu prüfen, ob die Zufahrt inklusive der weiterführenden öffentlichen Strasse der Verkehrssicherheit genügt (vgl. vorangehend E. II/4.3.1).

4.6.2 Das Gutachten der P.\_\_\_\_\_AG geht mit einer künftigen Belastung der Oberdorfstrasse von 87 bis 107 Fahrzeugen pro Stunde und bei der Känelstrasse von 64 bis 74 Fahrzeugen pro Stunde aus. Die Berechnung erfolgte über die zu erwartende Bevölkerungszahl, wobei davon ausgegangen wurde, dass bei sämtlichen Einfamilienhäusern eine Einliegerwohnung erstellt wird. Dazu führen die Beschwerdeführer nachvollziehbar aus, dass dies wohl nicht der Fall sein werde.

Insgesamt ist es gerade im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips vertretbar, wenn die P.\_\_\_\_\_AG zum Schluss kommt, für die Dimensionierung der beiden Strasse genügen die Anforderungen einer Zufahrtsstrasse im Sinne der VSS-Norm 640 045, vermag eine solche doch 100 Fahrzeuge pro Stunde aufzunehmen.

4.6.3 Bei einer Zufahrtsstrasse gilt als Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei reduzierter Geschwindigkeit. Entlang des Überbauungsplangebiets ist eine Verbreiterung der Strasse auf mindestens 4.60 m einschliesslich eines befahrbaren Gehwegstreifens von durchgehend 1.00 m Breite geplant. Dies verbessert die Verkehrssicherheit in diesem Abschnitt merklich und vermag den Anforderungen an eine Zufahrtsstrasse zu genügen. Ferner ist ein öffentlicher Fussweg geplant, welcher über das Überbauungsplangebiet Bellavista führen und das Überbauungsplangebiet Oberhof mit dem Dorfzentrum von Mollis verbinden soll. Dieser Fussweg hängt freilich von der Realisierung der Überbauung Bellavista ab (vgl. dazu VGer-Urteil VG.2019.104/105/111/112 vom 25. Juni 2020).

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Beschwerdeführer das ihnen Mögliche zur verkehrsmässigen Erschliessung des Überbauungsplangebiets beigetragen haben. Indessen ist die gesamte Erschliessungssituation zu prüfen. Dabei kommt auch die P.\_\_\_\_\_AG zum Schluss, dass auf der Oberdorfstrasse und auf der Känelstrasse aufgrund der geringen Breite der beiden Strassen das Kreuzen von zwei Personenwagen mehrheitlich nicht möglich sei. Selbst wenn man die Erschliessungssituation aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips wohlwollend betrachtet, muss festgehalten werden, dass die Dimensionierung der Strassen über weite Strecken nicht einmal für den bei Zufahrtsstrassen geforderten Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen genügt.

Die P.\_\_\_\_\_AG führt denn auch aus, dass für das Kreuzen und somit für einen geordneten Verkehrsablauf private Flächen genutzt werden müssten. Dies trifft offensichtlich zu. Nicht nachvollziehbar ist aber, weshalb sie die Erschliessung dennoch als genügend erachtet. Vielmehr ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass diese Ausweichflächen rechtlich zu sichern sind, damit die Befahrbarkeit gewährleistet ist (vgl. dazu Waldmann/Hänni,

Art. 19 N. 22).

Dies stellt aber nur eine verhältnismässige Notlösung für die Oberdorfstrasse dar, da deren unterer Abschnitt nicht verbreitert werden kann. Anders präsentiert sich indessen die Lage bei der Känelstrasse.

4.6.4 Bei der Känelstrasse ist eine massvolle Verbreiterung möglich. So führte auch die Beschwerdeführerin aus, dass sie einen sinnvollen Ausbau der Känelstrasse plane, um das Kreuzen zu ermöglichen. Dazu ist sie auch verpflichtet, obliegt ihr doch die Groberschliessung (Art. 5 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 i. V. m. Art. 34 RBG). Dabei genügt aber eine reine Planungsabsicht nicht, vielmehr muss die hinreichende Zufahrt und damit der Ausbau der Strasse spätestens auf den Zeitpunkt der Fertigstellung der strittigen Bauten gesichert sein (Waldmann/Hänni, Art. 19 N. 22).

4.6.5 Sodann kann dem Gutachten der P. \_\_\_\_\_ AG entnommen werden, dass die Verkehrssicherheit bei verschiedenen Knoten (Oberdorf-/Känelstrasse, Schmidenhoschet/Hagnen-/Oberdorfstrasse, Rauti-/Oberdorfstrasse, Grund-/Hertenacker-/Oberdorfstrasse) aufgrund der ungenügenden Sichtweisen nicht gewährleistet ist. Nebst den Knoten sind die Sichtverhältnisse der Zu- und Wegfahrten auf die privaten Grundstücke teilweise durch Hecken, Zäune oder Mauern beschränkt. Dieser Problematik kann durch geeignete bauliche Massnahmen und allenfalls Verkehrsanordnungen Abhilfe geschaffen werden.

#### **E. 4.7**

4.7.1 Zusammenfassend ergibt sich Folgendes: Sowohl bei der Oberdorfstrasse als auch bei der Känelstrasse handelt es sich von ihrer Funktion her um Quartiersammelstrassen. Aufgrund des bestehenden und erwarteten Verkehrsaufkommens bzw. der fehlenden Möglichkeit der Verbreiterung des unteren Teils der Oberdorfstrasse lässt es sich im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips rechtfertigen, dass die Strassen lediglich die Anforderungen an eine Zufahrtsstrasse erfüllen müssen. Indessen zeigt sich, dass die beiden Strassen bereits heute über weite Strecken für den Grundbegegnungsfall Personenwagen/Personenwagen bei reduzierter Geschwindigkeit ungenügend sind. Das Gebiet ist daher nicht im Sinne von Art. 19 Abs. 1 RPG erschlossen. Zwar bringt der Überbauungsplan im oberen Bereich der Oberdorfstrasse signifikante Verbesserungen. Dies ändert aber an der ungenügenden Erschliessung des Gebiets nichts.

4.7.2 Zu berücksichtigen ist indessen, dass sich im Kanton Glarus dem Überbauungsplan ein ordentliches Baubewilligungsverfahren anschliesst. Das Überbauungsplanverfahren ersetzt daher weder das Baubewilligungsverfahren noch präjudiziert es dieses. Gestützt auf den Überbauungsplan darf noch nicht gebaut werden. Erst die erteilte Baubewilligung berechtigt zum Bau. Daraus folgt, dass ein Überbauungsplan nicht den Detaillierungsgrad eines Baugesuchs aufweisen muss. Vielmehr ist dem Bauherrn ein Spielraum für die Ausarbeitung des Bauprojekts zu belassen (BGE 121 I 117 E. 4c; VGer-Urteil VG.2019.00028 vom 21. November 2019 E. II/5.2.1; Christoph Fritzsche/Peter Bösch/Thomas Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. A., Zürich 2019, Bd. 1, S. 185).

Art. 23 Abs. 1 RBG ist im Lichte dieser Ausführungen zu sehen. Soweit die Bestimmung verlangt, dass der Überbauungsplan die Erschliessung regelt, kann damit ■ zumindest hinsichtlich der Groberschliessung ■ nicht gemeint sein, dass die Erschliessung bereits in einer dem Anforderungen von Art. 19 RPG genügenden detaillierten Weise festgesetzt

wird. Zu prüfen ist vielmehr die Zweckmässigkeit des Erschliessungskonzepts, während eine eingehendere Prüfung erst im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen hat (so auch Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2018/150 vom 20. Mai 2019 E. 6.1; bestätigt durch BGer-Urteil 1C\_348/2019 vom 27. April 2020).

4.7.3 Zwar ist es nach dem Dargelegten nicht auszuschliessen, dass eine Erschliessung des Überbauungsplangebiets über die Oberdorfstrasse und die Kännelstrasse möglich ist. Ohne ein überzeugendes Verkehrskonzept lässt sich dies jedoch nicht beurteilen. Ein solches Konzept muss mindestens in den groben Zügen darlegen, welche weiteren baulichen Massnahmen und Verkehrsanordnungen auf der Oberdorfstrasse möglich und geplant sind. Daneben muss auch der notwendige Ausbau der Kännelstrasse konkretisiert werden. Zwar können die Details auch erst im Baubewilligungsverfahren ausgearbeitet werden und die Vollendung muss erst bei Bauende gesichert sein (Waldmann/Hänni, Art. 19 N. 22). Festzuhalten ist indessen, dass zum heutigen Zeitpunkt kein zweckmässiges Erschliessungskonzept im Sinne von Art. 23 Abs. 1 RBG vorliegt.

Soweit die Beschwerdeführerin auf ihren weiten Ermessensspielraum verweist, trifft es zwar zu, dass ihr bei der Erschliessung ein solcher zukommt. Indessen darf dieser nicht dazu verwendet werden, um eigene Versäumnisse bei der Erschliessung von Baugebiet zu rechtfertigen. Dabei ist nochmals in Erinnerung zu rufen, dass zu einer genügenden Erschliessung nicht nur eine genügende Belastbarkeit der Strasse, sondern auch die Gewährung der Verkehrssicherheit gehört.

## **E. 5**

5.1 Die Beschwerdeführer und die Beschwerdeführerin rügen eine Gehörsverletzung, da ihnen der Bericht der Abteilung Tiefbau vom 16. Mai 2019, welcher auf verschiedene Mängel des Gutachtens der P.\_\_\_\_\_AG hinweist, durch die Vorinstanz nicht zugestellt worden sei. Die Vorinstanz macht hingegen geltend, diese sei im Genehmigungsverfahren eingeholt worden und nicht ins Beschwerdeverfahren aufgenommen worden.

5.2 Grundsätzlich waren der Beschwerdeentscheid und der Genehmigungsentscheid koordiniert zu eröffnen. Dabei musste der Genehmigungsentscheid in die Beurteilung des Beschwerdeverfahrens miteinbezogen werden (VGer-Urteil VG.2016.00103 vom 22. Dezember 2016). Die Vorinstanz ist sowohl für die Beurteilung der gegen einen Überbauungsplan gerichteten Beschwerde als auch für den Genehmigungsentscheid zuständig. Dabei prüft sie den Sachverhalt frei (Art. 99 Abs. 1 VRG) und wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 9 Abs. 1 VRG).

Wenn sie nun im Genehmigungsverfahren eine Stellungnahme einer Fachbehörde einholt, ist diese zwangsläufig auch im Beschwerdeverfahren zu beachten. Daraus folgt, dass die Vorinstanz die Stellungnahme der Abteilung Tiefbau vom 16. Mai 2019 zwingend den Parteien des Beschwerdeverfahrens hätte zustellen oder ihnen mindestens Kenntnis vom Eingang hätte geben müssen, damit diese sich bei Bedarf dazu hätten äussern können. Indem sie dies unterliess, verletzte sie deren durch Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 63 Abs. 1 VRG geschützten Anspruch auf rechtliches Gehör.

5.3 Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat dies nicht zur Folge, dass die Stellungnahme aus dem Recht zu weisen wäre, da auch das Verwaltungsgericht den Sachverhalt frei prüft und das Recht von Amtes wegen anwendet, weshalb es auch die Stellungnahme in seine Entscheidungsfindung einzubeziehen hat.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren hatten die Parteien ausreichend Gelegenheit sich zur strittigen Stellungnahme zu äussern, welche sie auch wahrnahmen. Das Verwaltungsgericht kann sodann die Beschwerden umfassend prüfen (vgl. vorangehend E. II/3.3.2). Insofern wurde die Gehörsverletzung im vorliegenden Verfahren geheilt (vgl. dazu VGer-Urteil VG.2018.00112 vom 20. Dezember 2018 E. II/3). Indessen ist sie bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen zu berücksichtigen.

#### **E. 6**

Schliesslich ist noch kurz auf die abwassermässige Erschliessung einzugehen. Die Beschwerdeführer wie auch die Beschwerdeführerin rügen, die Vorinstanz habe zu Unrecht auf die Stellungnahme der Abteilung Umweltschutz und Energie vom 31. Oktober 2016 abgestellt, da diese nicht mehr aktuell sei.

Zwar prüft die Beschwerdebehörde den Sachverhalt von Amtes wegen, dennoch sind die Parteien zur Mitwirkung verpflichtet (vgl. Art. 39 Abs. 1 VRG). Es kann von der Beschwerdeinstanz nicht verlangt werden, dass sie bei jedem problematischen Sachverhaltselement bei den Parteien nachfragt, ob sich diesbezüglich Änderungen ergeben hätten. Es oblag vielmehr den Beschwerde führenden Parteien, namentlich der Beschwerdeführerin, die Vorinstanz über die Änderungen an der abwassermässigen Erschliessungssituation in Kenntnis zu setzen.

#### **E. 7**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Beschwerde zu Recht guthiess und den Erlass des Überbauungsplans aufhob. Folgerichtig versagte sie dem Überbauungsplan die Genehmigung.

Dies führt zur Abweisung der Beschwerden.

### **III.**

#### **1.**

Da die Beschwerden abzuweisen sind, wären die Gerichtskosten grundsätzlich den Beschwerdeführern und der Beschwerdeführerin aufzuerlegen, wobei die Beschwerdeführerin als Gemeinde nicht kostenpflichtig wäre (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG i.V.m. Art. 135 Abs. 2 VRG).

Ein Entscheid, der unter Verletzung der Gehörsansprüche der Beschwerdeführer erging, ist indessen stets rechtsfehlerhaft, weshalb die Anfechtung grundsätzlich zu Recht erfolgt. Wenn das Verwaltungsgericht diesen Mangel ausnahmsweise heilt, entscheidet es im Grunde anstelle der ersten Instanz. Erst durch seinen Entscheid erfüllt sich der Anspruch auf eine formell korrekte Streitentscheidung. Erweist sich das Rechtsmittel in der Sache als unbegründet und entscheidet das Verwaltungsgericht neu, sind allfällige Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens den Beschwerdeführern als unterliegende Parteien aufzuerlegen. Die Gerichtskosten des gerichtlichen Verfahrens sind demgegenüber grundsätzlich auf die Staatskasse zu nehmen, da die Gehörsverletzung, die Anlass zur Beschwerdeführung gab, durch die Vorinstanz zu verantworten ist (vgl. BGer-Urteil 1C\_215/2016 vom 9. Januar 2017 E. 3.4, 1C\_556/2013, 1C\_558/2013, 1C\_562/2013 vom 21. September 2016 E. 16.2). Daraus folgt, dass die Gerichtskosten auf die Staatskasse zu nehmen sind. Den Beschwerdeführern ist der bereits geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- zurückzuerstatten.

2.

Aus denselben Gründen haben die Beschwerdeführer zu Lasten der Vorinstanz Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 5'000.- (inkl. Mehrwertsteuer). Der Beschwerdeführerin als Gemeinwesen steht hingegen mangels Vorliegens besonderer Umstände keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 4 VRG). Eine solche ist aber den obsiegenden Beschwerdegegnern 1 bis 5 zuzusprechen, wobei zu beachten ist, dass die Beschwerdegegner 1 und 2-4 in weiten Teilen wörtlich übereinstimmende Rechtsschriften einreichten. Es rechtfertigt sich deshalb, den Beschwerdegegnern 1 und 2-4 je eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zuzusprechen, den Beschwerdegegnern 5 hingegen eine solche von Fr. 3'000.- (inkl. Mehrwertsteuer). Entschädigungspflichtig ist auch diesbezüglich die Vorinstanz, da die Beschwerdeerhebung gegen den Beschwerdeentscheid nach dem Dargelegten aufgrund der Gehörsverletzung zu Recht erfolgt ist.

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