

# GL\_GERICHTE GL-1269 vom 25. Juni 2020

GL Gerichte, 2020-06-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_GL-1269](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-1269)

FR: GL\_GERICHTE GL-1269 du 25 juin 2020

IT: GL\_GERICHTE GL-1269 del 25 giugno 2020

## Erwägungen

### E. 1

1.1 Das 35'474 m<sup>2</sup> grosse Überbauungsplangebiet Bellavista umfasst die im Gesamteigentum der Erbengemeinschaft S. \_\_\_\_\_ stehenden Parz.-Nrn. 303 und 305, Grundbuch Mollis, welche in der Wohnzone 2b (WkB, mit kleinem Bonus) liegen und grösstenteils nicht überbaut sind. Das Überbauungsplangebiet soll über die Liegenschaften Parz.-Nrn. 292 und 301 erschlossen werden. Eigentümer der Parz.-Nr. 292 ist U. \_\_\_\_\_. Die Liegenschaft Parz.-Nr. 301 steht im hälftigen Miteigentum von VA. \_\_\_\_\_ und VB. \_\_\_\_\_. Geplant ist die Überbauung des Gebiets mit 17 Einfamilien- und 13 Mehrfamilienhäusern.

1.2 Vom 9. Oktober 2014 bis am 29. Oktober 2014 lag der Überbauungsplan Bellavista zur Information und Mitwirkung gemäss Art. 7 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) auf (Amtsblatt vom 9. Oktober 2014). Die öffentliche Auflage des Überbauungsplans nach Art. 25 RBG erfolgte vom 8. Juli 2016 bis am 8. August 2016 (Amtsblatt vom 7. Juli 2016). Gegen den Überbauungsplan wurden verschiedene Einsprachen erhoben.

1.3 Der Gemeinderat Glarus Nord erliess am 20. Dezember 2017 den Überbauungsplan unter verschiedenen Auflagen. Gleichentags wies er sämtliche Einsprachen ab, soweit er darauf eintrat.

### E. 1.2

1.2.1 Die Beschwerdegegner 1-4 vertreten die Auffassung, dass auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin 3 nicht einzutreten sei. Diese führe nicht aus, welche öffentlichen Interessen sie im vorliegenden Beschwerdeverfahren zu vertreten gedenke. Soweit sie sich auf die Gemeindeautonomie berufe, sei sie damit nicht zu hören. Art. 113 VRG regle die Voraussetzungen zum Ergreifen einer diesbezüglichen Beschwerde, welche vorliegend nicht erfüllt seien. Abgesehen davon verletze der angefochtene Entscheid die Gemeindeautonomie nicht.

1.2.2 Eine Gemeinde ist zunächst gestützt auf Art. 88 lit. a VRG zur Beschwerde befugt, wenn sie vom angefochtenen Entscheid gleich oder ähnlich wie ein Privater in ihren materiellen oder vermögensrechtlichen Interessen berührt ist. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn sie selbst Bauherrin ist, oder wenn sie durch eine Baubewilligung für ein Werk gleich wie Private immissionsbelastet ist. Vorliegend ist die Beschwerdeführerin 3 in ihrer Rolle als Planungsbehörde berührt. Es ist offensichtlich und bedarf keiner Weiterungen, dass sie vom angefochtenen Entscheid nicht wie ein Privater betroffen ist.

1.2.3 Gemäss Art. 88 lit. b VRG ist eine Gemeinde aber auch zur Wahrung der von ihr vertretenen öffentlichen Interessen zur Beschwerde legitimiert. Seit Inkrafttreten des

Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG) am 1. Januar 2007 orientiert sich das Verwaltungsgericht bei der Auslegung dieser Bestimmung mit Blick auf die in Art. 111 Abs. 1 i.V.m. Art. 89 BGG verankerte Mindestanforderung an die Beschwerdelegitimation im kantonalen Verfahren an der bundesgerichtlichen Praxis zur Beschwerdelegitimation vor dem Bundesgericht (vgl. VGer-Urteil VG.2018.00044 vom 28. Juni 2018 E. 1.3.4.1, mit Hinweis).

Die Beschwerdelegitimation einer Gemeinde ist dann zu bejahen, wenn sie als Trägerin öffentlicher Aufgaben schutzwürdige, spezifische öffentliche Interessen geltend machen kann und in einem Mass betroffen ist, das die Bejahung der Rechtsmittelbefugnis im als verletzt gerügten Aufgabenbereich rechtfertigen lässt. Verlangt wird grundsätzlich eine qualifizierte Betroffenheit in eigenen hoheitlichen Interessen. Eine solche ist anzunehmen, wenn ein Hoheitsakt wesentliche öffentliche Interessen in einem Politikbereich betrifft, welcher der Gemeinde zur Regelung zugewiesen wurde (BGE 136 II 383 E. 2.4; VGer-Urteil VG.2018.00044 vom 28. Juni 2018 E. 1.3.4.1; Martin Bertschi, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich/Basel/Genf, § 21 N. 105 ff.; Bernhard Waldmann, in Basler BGG-Kommentar, 3. A., 2018 § 89 N. 43).

Die Beschwerdeführerin 3 verweist auf die Gemeindeautonomie, ohne aber darzulegen, welche spezifischen öffentlichen Interessen sie im Sinne der dargelegten Rechtsprechung wahren will. Sie erfüllt daher die Legitimationsvoraussetzungen von Art. 88 lit. b VRG nicht.

1.2.4Hingegen ist eine Gemeinde nach Art. 113 Abs. 1 lit. b VRG zur Beschwerde befugt, wenn sie geltend macht, ihre Autonomie sei verletzt durch einen nicht mehr mit Verwaltungsbeschwerde anfechtbaren Entscheid einer anderen kantonalen Behörde.

Die Beschwerdegegner 1-4 legen nicht substantiiert dar, weshalb die Voraussetzungen von Art. 113 Abs. 1 lit. b VRG nicht erfüllt sein sollen. Die Beschwerdeführerin 3 ist durch die angefochtenen Entscheide als Trägerin hoheitlicher Gewalt berührt und rügt, dass der Entscheid der Vorinstanz ihre Gemeindeautonomie verletzte. Das reicht grundsätzlich bereits, um auf die Beschwerde einzutreten. Ob die beanspruchte Autonomie tatsächlich besteht (vgl. dazu nachfolgend E. II/4.3.2) und im konkreten Fall verletzt wurde, ist nämlich keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung der Beschwerde (BGE 140 V 328 E. 4.1).

Die Beschwerdeführerin 3 ist daher zur Erhebung der Beschwerden befugt. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf ihre Beschwerden einzutreten.

1.3Zu Recht unbestritten ist sodann, dass die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 die Prozessvoraussetzungen erfüllt, weshalb darauf einzutreten ist.

2.

2.1Beim 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. 2**

2.1 Gegen den Erlass des Überbauungsplans erhoben GA.\_\_\_\_ und GB.\_\_\_\_, BA.\_\_\_\_ und BB.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, HA.\_\_\_\_ und HB.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, I.\_\_\_\_ sowie EA.\_\_\_\_ und EB.\_\_\_\_ am 7. März 2018 Beschwerde beim Departement Bau und Umwelt (DBU). Am 9. März 2018 erhob auch J.\_\_\_\_ beim DBU Beschwerde gegen den Erlass des Überbauungsplans. Dasselbe taten gleichentags L.\_\_\_\_ sowie M.\_\_\_\_, NA.\_\_\_\_ und NB.\_\_\_\_.

2.2 Bereits am 8. März 2018 hatten die Q.\_\_\_\_ AG sowie die R.\_\_\_\_ AG Beschwerde gegen den Erlass des Überbauungsplans erhoben, wobei sich ihre Beschwerde gegen die in den Erlass des Überbauungsplans aufgenommenen Auflagen richtete.

2.3 Das DBU vereinigte am 30. August 2019 die Beschwerdeverfahren und hiess die Beschwerden von GA.\_\_\_\_ und GB.\_\_\_\_, BA.\_\_\_\_ und BB.\_\_\_\_, C.\_\_\_\_, HA.\_\_\_\_ und HB.\_\_\_\_, D.\_\_\_\_, I.\_\_\_\_, EA.\_\_\_\_ und EB.\_\_\_\_ sowie L.\_\_\_\_ gut, während es die Beschwerden von J.\_\_\_\_, M.\_\_\_\_, NA.\_\_\_\_, NB.\_\_\_\_ sowie der Q.\_\_\_\_ AG und der R.\_\_\_\_ AG abwies, soweit es darauf eintrat. Gleichentags verweigerte es dem Überbauungsplan die Genehmigung.

## **E. 3**

3.1 Die Beschwerdeführerin 3 erliess den Überbauungsplan unter verschiedenen Auflagen, welche sie in Disp.-Ziff. 1 ihres Beschlusses aufführte: Beim Baubereich A4 ist angrenzend an die Känelstrasse ein Bereich von 2 m mit einem Servitut zu Gunsten der Gemeinde freizuhalten und der Strassenabstand ab diesem Bereich zu messen (lit. a). Alle Fuss- und Fahrwegrechte zu Gunsten der Gemeinde sind vor der ersten Baueingabe (Hagnenstrasse) im Grundbuch einzutragen (lit. b). Die Korridore (Mittel- und Niederspannung, Fernwärme) für übergeordnete Erschliessungen sind im Überbauungsplan aufzunehmen. Dieser ist mit dem Standort der Trafostation zu ergänzen. In den Sonderbauvorschriften (SBV) muss das Recht auf die Platzierung von Niederspannungsverteilkabinen eingeräumt werden (lit. c). In Art. 10 der SBV ist zu ergänzen, dass die Entsorgungsanlage zu Lasten der Projektverfasser zu erstellen ist und der Standort sowie die Ausrüstung in Absprache bzw. nach Weisung der Gemeinde zu erfolgen hat (lit. d). Die Gestaltung der Quartierstrassen ist im Sinne der

Stellungnahme der Gestaltungskommission zu überarbeiten (lit. e). Die Legende im Überbauungsplan ist so anzupassen, dass die Baumstandorte und Baumarten nicht Genehmigungs-, sondern nur Orientierungsinhalt sind. Art. 7.4 SBV ist entsprechend anzupassen (lit. f). Bei der Anordnung der Bauten ist darauf zu achten, dass möglichst wenig Terrainverschiebungen nötig sind und der Freiraum in der Siedlung ein zusammenhängendes Ganzes bleibt (lit. g). Der Grünkorridor hat als offene Kulturland-Zunge in Erscheinung zu treten, die sich bis an die Gebädefassaden zieht. Das offene Wiesland ist mit einzelnen Obst- und Nussbäumen zu gliedern unter Beibehaltung der natürlichen Topographie (lit. h). Zur Überprüfung der in Art. 5.1 SBV verlangten überdurchschnittlichen architektonischen Qualität und hervorragenden Gesamtwirkung sind alle Bauprojekte vor der Ausarbeitung zum Baugesuch der Bauberatung oder der Gestaltungskommission zur Beurteilung vorzulegen. Art. 5 ist entsprechend zu ergänzen (lit. i). Die in Art. 12 SBV optional geregelte Etappierung ist als verbindlich zu erklären und mit einem konkreten Etappierungsplan zu hinterlegen (lit. j).

### **E. 3.2**

3.2.1 Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 erhoben gegen einen Teil dieser Auflagen bei der Vorinstanz Beschwerde. Dabei beantragten sie, dass der freizuhaltende Bereich von 2 m im Baubereich A4 (Auflage 1a), die Formulierung bei der Standortwahl und Ausrüstung der Entsorgungsanlagen (Auflage 1d), die Überarbeitung der Quartierstrassen (Auflage 1e), die Terrainverschiebung und der Freiraum als zusammenhängendes Ganzes (Auflage 1g), der Grünkorridor bis an die Gebädefassadenende (Auflage 1h) sowie die Ergänzung in den SBV, wonach alle Bauprojekte der Gestaltungskommission vorzulegen sind (Auflage 1h), zu streichen seien.

3.2.2 Noch während des laufenden Beschwerdeverfahrens schlossen die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sowie die Beschwerdeführerin 3 am 21./22. August 2018 eine Vereinbarung. Die Auflage 1a wurde neu formuliert. Danach ist beim Baubereich A4 angrenzend an die Kännelstrasse ein Bereich von 2 m mit einem Servitut zu Gunsten der Gemeinde freizuhalten, wobei der Strassenabstand für eine Baute im Baubereich A4 ab der heute bestehenden Strasse gemessen wird. Die Abstandsvorschriften für Garagenplätze bleiben unberührt. Die freizuhaltende Fläche darf jederzeit als Zufahrt und Fussweg für den Baubereich A4 genutzt werden. Die Auflage 1d wurde ebenfalls neu gefasst. Gemäss der Vereinbarung ist in Art. 10 SBV zu ergänzen, dass die Erstellungs-, Unterhalts- und Erneuerungskosten für die Entsorgungsanlage zu Lasten der Grundeigentümer gehen und dass der Standort sowie die Ausrüstung in Absprache zwischen Gemeinde und Planergemeinschaft zu erfolgen hat. Soweit erforderlich wird hierfür eine Grunddienstbarkeit vereinbart. Die Auflage 1e wurde ersatzlos gestrichen. Die Planergemeinschaft verpflichtete sich in der Vereinbarung jedoch, dass die Strassen in der Detailplanung mit Versätzen oder mit Verkleinerung der Fahrbahnbreite oder Vergrösserung der Seiten- oder Gehwegflächen geplant werden, wobei die Detailanpassungen geringfügig und ohne Neuauflage des Strassenplans erfolgen. Die Auflagen 1g, 1h und 1i wurden sodann ersatzlos gestrichen. Die Vorinstanz wurde schliesslich aufgefordert, die Vereinbarung im Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid aufzunehmen.

#### **E. 3.3.1**

3.3.1.1 Die Vorinstanz erachtete die Vereinbarung aus mehreren Gründen als nicht zulässig. Diese habe den Streitgegenstand verändert, weshalb sämtliche Parteien hätten einverstanden sein müssen. Bei den vorgenommenen Streichungen und Anpassungen handle es sich sodann um wesentliche Änderungen zum erlassenen Überbauungsplan. Deshalb wäre eine erneute öffentliche Auflage notwendig gewesen. Sodann seien die Voraussetzungen für den Abschluss eines Vergleichs nicht erfüllt gewesen.

3.3.1.2 Die Beschwerdeführerin 3 hält dafür, da nur die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 die Auflagen angefochten hätten, habe sich auch nur eine Einigung mit ihnen aufgedrängt. Es sei deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb eine aussergerichtliche Prozess-erledigung unzulässig sein sollte, zumal die mit der Vereinbarung erledigten Punkte von den Beschwerdegegnern überhaupt nicht bemängelt worden seien.

3.3.1.3 Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 vertreten die Auffassung, die Auflagen hätten nie öffentlich aufgelegt, weshalb gegenüber der Öffentlichkeit keine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliegen könne. Gerade die Auflagen hätten dazu beigetragen, dass der Überbauungsplan in einigen Punkten abgeändert werden sollte.

### **E. 3.3.2**

3.3.2.1 Anfechtungsobjekt im vorinstanzlichen Verfahren war der Erlass des Überbauungsplans mit den strittigen Auflagen. Mit der Einreichung der Beschwerden wurde die Sache rechtshängig. Damit wurde nicht nur das verwaltungsinterne Beschwerdeverfahren in Gang gebracht, sondern die Beschwerdeführerin 3 verlor als Vorinstanz grundsätzlich die Kompetenz, in der Angelegenheit Anordnungen zu treffen (vgl. Art. 94 Abs. 1 VRG). Mit diesem sogenannten Devolutiveffekt ist verbunden, dass die Vorinstanz grundsätzlich die Befugnis verliert, sich mit der Sache zu befassen. Dieser Mechanismus wird jedoch durch den mit Art. 58 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG) identischen Art. 94 VRG durchbrochen. Dessen Abs. 2 lässt ausdrücklich zu, dass die Vorinstanz die angefochtene Verfügung bis zu Einreichung der Vernehmlassung in Wiedererwägung ziehen darf (vgl. zum Ganzen August Mächler, in Christoph Müller/Markus Müller/Benjamin Schindler [Hrsg.], VwVG-Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 58 N. 1).

3.3.2.2 Aus dem Gesagten folgt, dass eine Anpassung des Streitgegenstands durch die Vorinstanz auch nach Rechtshängigkeit ohne Mitwirkung der Parteien auf dem Wege der Wiedererwägung grundsätzlich möglich ist. Nicht zulässig ist es hingegen, die ursprüngliche Verfügung zu Ungunsten einer Partei abzuändern. Darin ist lediglich ein Antrag an die Beschwerdeinstanz zu sehen, bei welcher das Rechtsmittel hängig ist (Mächler, Art. 58 N. 23).

3.3.2.3 Die privaten Beschwerdegegner rügten im vorinstanzlichen Verfahren unter anderem eine ungenügende Gestaltung und Einordnung. Mit der Streichung der Auflagen 1e, 1g, 1h und 1i wurde die angefochtene Verfügung zu ihren Ungunsten geändert.

Es ist während eines Rechtsmittelverfahrens nicht zulässig, den Streitgegenstand mittels eines Vergleichs abzuändern, ohne dass damit sämtliche Parteien einverstanden sind. Überdies wäre im vorinstanzlichen Verfahren ■ entgegen der Auffassung der Vorinstanz ■ auch eine Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung nicht in Frage gekommen. Auch damit wäre nämlich der Streitgegenstand zu Ungunsten der privaten Beschwerdegegner abgeändert worden. Insgesamt konnte der zwischen den Beschwerdeführerinnen während der Rechtshängigkeit des vorinstanzlichen Verfahrens geschlossene Vereinbarung

lediglich der Charakter eines gemeinsamen Antrags an die Vorinstanz, wie die Auflagen abzuändern sind, zukommen.

### **E. 3.3.3**

3.3.3.1 Die Vorinstanz kam sodann zum Schluss, dass es zwar prinzipiell zulässig sei, mit einer Verfügung betreffend den Erlass eines Überbauungsplans Auflagen zu verbinden. Allerdings handle es sich bei den durch die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 angefochtenen Auflagen um nicht geringfügige Änderungen des Überbauungsplans, weshalb sie nicht ohne erneute öffentliche Auflage hätten erlassen werden dürfen. Überdies seien die nach Art. 29 Abs. 3 RBG erforderlichen Zustimmungen für die Änderung des Überbauungsplans nicht vorhanden. Die angefochtenen Auflagen seien daher widerrechtlich, was zur Aufhebung der Auflagen führe.

3.3.3.2 Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 machen geltend, die Auflagen hätten mangels gesetzlicher Grundlage nicht verfügt werden dürfen. Auflagen seien bei einem Überbauungsplan auch wenig sinnvoll, weil erstens der Überbauungsplan eng von der Gemeinde begleitet werde und zweitens allfällige geringfügige Anpassungen im Baubewilligungsverfahren erfasst werden könnten. Daher habe der Erlass bzw. die Genehmigung des Überbauungsplans ohne Auflagen zu erfolgen.

3.3.3.3 Die Beschwerdeführerin 3 vertritt hingegen die Auffassung, dass sämtliche Auflagen geringfügige Änderungen des Überbauungsplans darstellten und deshalb hätten verfügt werden dürfen.

### **E. 3.3.4**

3.3.4.1 Bei der Auflage handelt es sich um die mit einer Verfügung verbundene zusätzliche Verpflichtung zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 darf eine Auflage auch dann verfügt werden, wenn sie nicht ausdrücklich in einem Rechtssatz vorgesehen ist. Deren Zulässigkeit kann aus dem mit dem Gesetz verfolgten Zweck hervorgehen. Eine Bewilligung kann insbesondere dann mit einer Auflage verbunden werden, wenn sie aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt verweigert werden könnte. Insofern ist eine Auflage Ausdruck des Verhältnismässigkeitsprinzips (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., Zürich/St. Gallen, Rz. 919 ff.).

3.3.4.2 Zwar ist den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 insofern zuzustimmen, dass Auflagen beim Erlass eines Überbauungsplans eher selten sind, ausgeschlossen sind sie aber nicht, auch wenn sie im Gegensatz zu den Auflagen bei Baubewilligungen (Art. 76 Abs. 2 RBG) im Gesetz nicht explizit erwähnt werden.

### **E. 3.3.5**

3.3.5.1 Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 beantragten im vorinstanzlichen Verfahren die Aufhebung der Auflagen 1a, 1d, 1e, 1g, 1h und 1i. Dabei ist wesentlich, dass die Auflagen erst beim Erlass des Überbauungsplans verfügt wurden, ohne dass sie zuvor bei der öffentlichen Auflage des Überbauungsplans erwähnt worden waren.

3.3.5.2 Gemäss Art. 27a Abs. 1 RBG sind im Einspracheverfahren vorgenommene Änderungen an einem Sondernutzungsplan nochmals öffentlich aufzulegen. Vorbehalten bleiben geringfügige Änderungen im Sinne von Art. 29 RBG. Änderungen an Sondernutzungsplänen gelten nach Art. 29 Abs. 5 RBG als geringfügig, wenn keine öffentlichen Interessen berührt werden (lit. a) und keine Änderung des dem

Sondernutzungsplan zugrunde liegenden Konzepts einhergeht (lit. b). Geringfügige Änderungen an Zonenplänen und Sondernutzungsplänen können indessen ohne öffentliche Auflage nur dann vorgenommen werden, wenn die von ihnen direkt betroffenen Grundeigentümer, die Mehrheit der Eigentümer der angrenzenden Grundstücke und die Baurechtsinhaber sich mit ihnen einverstanden erklärt haben. Nicht zustimmende Grundeigentümer werden unter Ansetzung einer Einsprachefrist von 30 Tagen angeschrieben (Art. 29 Abs. 3 RBG).

Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 haben offensichtlich den Auflagen nicht zugestimmt, was bereits ihre bei der Vorinstanz erhobene Beschwerde zeigt. Daraus folgt, dass die Beschwerdeführerin 3 die Auflagen von vornherein nicht ohne erneute öffentliche Auflage hätte erlassen dürfen; dies unabhängig davon, ob der Überbauungsplan dadurch nur geringfügig geändert wurde oder nicht. Den Auflagen kann daher keine Geltung zukommen. Überdies legte die Vorinstanz in ihrem Entscheid zutreffend dar, weshalb zumindest die von den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 beanstandeten Auflagen keine bloss geringfügigen Änderungen darstellen (E. 4.10.3.5 ff.), worauf verwiesen werden kann.

3.4 Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vereinbarung zwischen den Beschwerdeführerinnen über die Anpassung bzw. Streichung von Auflagen im vorinstanzlichen Verfahren lediglich als gemeinsamer Antrag an die Vorinstanz anzusehen war. Da die Auflagen aber ohne Zustimmung der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 erlassen wurden und überdies zumindest teilweise keine geringfügigen Änderungen des Überbauungsplans zur Folge hatten, hätten sie öffentlich aufgelegt werden müssen. Indem die Beschwerdeführerin 3 dies unterliess, kann den Auflagen keine Geltung zukommen. Daher ist nachfolgend der Überbauungsplan ohne Auflagen auf seine Gesetzeskonformität hin zu prüfen.

#### **E. 4.1**

4.1.1 Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 machen geltend, der Überbauungsplan weiche nicht von der Regelbauweise ab. Das werde schon dadurch deutlich, dass das Gebiet Bellavista gemäss der Bauordnung Mollis einer Überbauungsplanpflicht unterliege. Es müsse daher kein ortsbaulich und architektonisch besseres Ergebnis verwirklicht werden. Die Beurteilung der Gestaltungskommission sei sodann für den Gemeinderat in keiner Weise bindend. Entsprechend sehe das Gesetz auch nicht vor, dass ein positiver Bericht der Gestaltungskommission vorliegen müsse. Sei der Einordnungsentscheid einer kommunalen Baubehörde nachvollziehbar, hätten die kantonalen Instanzen diesen zu respektieren. Sie dürften das Ermessen der kommunalen Behörde nicht durch ihr eigenes ersetzen. Der Gemeinderat sei auf die negativen Punkte eingegangen, welche die Gestaltungskommission verspätet erwähnt habe. Dennoch habe er den Überbauungsplan genehmigt. Am 19. September 2016 sei ihnen, den Beschwerdeführerinnen 1 und 2, mitgeteilt worden, es seien keine neuen Stellungnahmen eingegangen. Wenn nun die Gestaltungskommission danach den Plan unausgereift finde, obwohl sie auf zahlreiche Anpassungen hingewirkt habe, erweise sich dies als treuwidrig. Überdies fehle offensichtlich eine gesetzliche Grundlage, welche es der Gestaltungskommission erlaube, im Verfahren betreffend Überbauungsplan mitzuwirken. Dies müsse bei der Gewichtung der Meinung der Gestaltungskommission berücksichtigt werden. Die Gestaltungskommission dürfe sodann keine überdurchschnittliche ortsbauliche und architektonische Gestaltung verlangen, da dies das Gesetz nicht vorsehe. Es genüge, dass die Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 3 BO Mollis erfüllt seien, nämlich, dass sich die Bebauung gut in das Ortsbild der Gemeinde

einfüge. Die Ausführungen der Gestaltungskommission zu den Verkehrsanordnungen, der Nutzungsart, der Bauweise, teilweise der Freiraumgestaltung und zu Massnahmen der sparsamen Nutzung und Verteilung von Energie seien daher unbeachtlich. Die Gestaltungskommission sei ferner davon ausgegangen, dass die Ausnützungsziffer angemessen sei. Diese Ausnahme habe aber nur gewährt werden können, wenn damit eine hygienische und baulich einwandfreie Lösung erzielt werde. Insbesondere müsse nach Art. 6 Abs. 3 BO Mollis eine die Wohnqualität sichernde Erschliessung vorgesehen werden. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt seien, erwiesen sich die gegenteiligen Ausführungen der Gestaltungskommission in ihrem letzten Bericht als widersprüchlich. Nicht zu hören sei die Kritik am Richtprojekt, da dieses nicht genehmigt werden müsse.

Für das Überbauungsplangebiet sei unter Beachtung des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) eine Nutzungsordnung geschaffen worden, welche direktdemokratisch abgesehnet worden und grundeigentümergebunden sei. Das Überbauungsplangebiet stehe nicht unter Schutz, weshalb auf das ISOS nicht weiter einzugehen sei. Das Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) sei daher nicht einmal beratend hinzuziehen. Wenn die Vorinstanz sämtliche vor dem 1. Juni 2016 erstellten Berichte als unwesentlich erachte und das Gutachten dennoch beiziehe, verhalte sie sich widersprüchlich.

Zum Gutachten der kantonalen Denkmalpflege sei anzuführen, dass das neue Quartier den Gestaltungsregeln von heute verpflichtet und kein Denkmalpflegeobjekt sei. Das Gebiet grenze nicht an die geschützte Zone an, sondern es liege derzeit ein Grüngürtel von ca. 50 m Tiefe dazwischen. Der Überbauungsplan respektiere mit der rücksichtsvollen Andersartigkeit den historischen Bestand als etwas Einmaliges, ohne sich billig anzubiedern. Schliesslich sei auch die kantonale Denkmalpflege in ihrem Schreiben vom 16. Juni 2015 von einem überdurchschnittlich gestalteten Quartier ausgegangen.

4.1.2 Die Beschwerdeführerin 3 vertritt die Auffassung, mit einem Überbauungsplan sei es möglich, über eine verhältnismässig grosse Fläche eine gesamthaft gestaltete Überbauung zu ermöglichen, weshalb die Bauordnung für den Überbauungsplan gewisse Freiheiten vorsehe. Eine Ausnahme in der Bauordnung stelle aber noch keine Abweichung von der Regelbauweise dar. Der Nachweis der ortsbaulich und architektonisch besseren Lösung sei erbracht. Dabei dürfe nicht vergessen werden, dass die Planungsbehörde, nicht die Gestaltungskommission, zum Entscheid befugt sei. Indem die Vorinstanz dem Entscheid der Gestaltungskommission ein dermassen grosses Gewicht beimesse und damit den Entscheid der Planungsbehörde aus den Angeln hebe, überschreite sie ihre Beurteilungskompetenz und greife damit ungerechtfertigt in die Gemeindeautonomie ein. Unzutreffend sei sodann die Einschätzung, dass mit den gewährten Ausnahmen im Überbauungsplan die Vorgaben des ISOS nicht eingehalten werden könnten. Die Ausweitung des ISOS auf den vorliegenden Überbauungsplan sei gesetzlich nicht vorgesehen und daher unzulässig. Dem Gutachten der ENHK komme daher keine beratende Funktion zu. Tatsache sei, dass das Überbauungsplangebiet Bellavista nicht unter Schutz stehe. Das ISOS sei auf kantonaler und kommunaler Ebene einzig bei der Erstellung von Richtplänen zu berücksichtigen. Schliesslich wären die Aspekte des Ortsbildschutzes und der Schutzanliegen des ISOS ohnehin erst dann in die Interessenabwägung einzubeziehen, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen würde. Dies sei vorliegend jedoch gerade nicht der Fall.

4.1.3 Die Vorinstanz führt dazu aus, der Überbauungsplan weiche insbesondere hinsichtlich der Bebauungsart Mehrfamilienhäuser mit den Flachdächern, der erhöhten Ausnutzungsziffer und den höheren Gebäudehöhen von der Regelbauweise der Wohnzone 2b ab. Art. 6 der BO Mollis regle nicht die Regelbauweise, sondern begrenze die möglichen Abweichungen davon. Sodann treffe es zwar zu, dass dem Gemeinderat ein grosses Ermessen zukomme. Indessen fehle es an einer Beurteilung der Planungsbehörde, weshalb mit dem Überbauungsplan eine gegenüber der Regelbauweise bessere Lösung erzielt werde. Auf die zahlreichen Kritikpunkte der Gestaltungskommission werde nicht eingegangen. Wenn der Gemeinderat den Überbauungsplan trotzdem erlassen wolle und damit vom Fachgutachten der eigenen Gestaltungskommission abweichen müsse, sei dies vertieft zu begründen. Dafür sei es aber nicht ausreichend, sich bei seiner Entscheidung einzig auf den Punkt der Schaffung eines Grünraums zu beziehen. Der Einordnungsentscheid des Gemeinderats sei daher nicht nachvollziehbar. Schliesslich sei das ISOS auch bei Sondernutzungsplanungen zu berücksichtigen, was sich aus dem kantonalen Recht ergebe.

4.1.4 Die Beschwerdegegner halten im Wesentlichen dafür, dass mit dem Überbauungsplan von der Regelbauweise abgewichen werde. Der Beizug der Gestaltungskommission sei durch Art. 6 Abs. 4 BO Mollis vorgeschrieben. Der Gemeinderat hätte sich eingehend mit der Auffassung der Gestaltungskommission auseinandersetzen müssen, was er nicht getan habe. Massgeblich sei dabei, dass sich die Gestaltungskommission negativ zum Überbauungsplan geäussert habe. Schliesslich sei auch das Gutachten der ENHK mitzubersichtigen.

#### **E. 4.2.1**

4.2.1.1 Die Gestaltungskommission beschäftigte sich ab dem Oktober 2012 intensiv mit dem Überbauungsplan (vgl. etwa die Protokolle der Sitzungen vom 30. Oktober 2012, 27. August 2013, 24. Juni 2014, 28. Oktober 2014 und 4. Juni 2015). In ihrer Stellungnahme vom 2. Oktober 2015 kritisierte die Gestaltungskommission insbesondere die überdimensionierten Baubereiche, die Bauen bis in die empfindliche Zone des Grünraums hinein zulassen. Letztmals vor der öffentlichen Auflage des Überbauungsplans setzte sich die Gestaltungskommission in ihrer Sitzung vom 12. Mai 2016 mit diesem auseinander. Dabei begrüsst sie die Reduktion der Baufelder. Der durchgehende Grünraum werde dadurch aufgewertet, was der ganzen Überbauung zugute komme. Die Ausnutzung werde für das Areal als angemessen beurteilt. Daneben machte sie verschiedene "Vorschläge zur Präzisierung", welche sich insbesondere auf die Qualität der Architektur, den Grünraum, die Strassenfläche und die Parkierung bezogen.

Im Dezember 2016 nahm die Gestaltungskommission zum aufgelegten Überbauungsplan Stellung. Sie führte dabei aus, dass sie der Bauherrschaft und den Projektverfassern mehrmals ein Konkurrenzverfahren empfohlen habe, um die ortsbauliche und architektonische Qualität zu sichern. In Massstab und Körnung orientiere sich die Bebauung am Kontext, was begrüsst werde. Die Dichte der Bebauung beurteile sie als dem Kontext angemessen. Die Setzung der Volumen bleibe jedoch geometrisch-schematisch. Sie vermisse eine stärker räumlich gedachte, spannungsvollere und in die Landschaft eingebettete Setzung. Problematisch seien in Bezug auf eine befriedigende Einbettung insbesondere die grösstenteils schnurgeraden Stichstrassen in der Falllinie des Hangs, was sie bereits mehrfach kritisiert habe. Diese Strassengeometrie sei am Hang optisch auffällig und nicht erwünscht. Die verkehrsorientierte Strassengestaltung sei nicht mehr zeitgemäss. Bei den Wohnformen handle es sich weitgehend um konventionelle Einfamilienhäuser und

Geschosswohnungen. Die in den Sonderbauvorschriften erwähnten "vielfältigen Wohnformen" vermisse sie im Richtprojekt. Die Richtprojekte wiesen einen konventionellen, weitgehend charakterlosen Ausdruck auf. Sie vermisse die im Überbauungsplan genannte "überdurchschnittliche gestalterische Qualität". Sie begrüsse, dass die Baufelder verkleinert und die Hagenstrasse im Bereich des Grünraums verschmälert worden seien. Hingegen kritisiere sie, dass die Zwischenräume zwischen den einzelnen Bauten der Überbauung mehrheitlich als Abstandsräume ohne eigene Aufenthaltsqualität geplant seien. Sie unterstütze die detaillierte Stellungnahme der Landschaftsarchitektin W. \_\_\_\_\_. Die Errungenschaft des Überbauungsplans bestehe in der Schaffung des öffentlichen Grünraums als Gewinn für Dorf und Quartier. Diesen würde die Bauherrschaft bei einer Überbauung in Regelbauweise kaum realisieren. Gesamthaft seien bei der Überarbeitung des Überbauungsplans die Hinweise der Gestaltungskommission zu berücksichtigen. Gelingen dies, stütze sie den Überbauungsplan. Die ortsbauliche und architektonische Gestaltung sei nicht überdurchschnittlich, doch der Überbauungsplan ermögliche im Gegensatz zur Regelbauweise die Schaffung des öffentlichen Grünraums, den sie als Gewinn für Dorf und Quartier werte. Vorausgesetzt, die Kritikpunkte in der Stellungnahme zum Grünraum würden ebenfalls berücksichtigt.

4.2.1.2 Als Anhang zur Stellungnahme war der Bericht von W. \_\_\_\_\_ angeführt. Diesem lässt sich entnehmen, dass W. \_\_\_\_\_ als Spezialistin für Landschaftsarchitektur in die Beurteilung der Bauvorhaben und die Entwicklung eines Masterplans im Gebiet Bellavista involviert war. Die vorgelegten Vorschläge schafften aus ihrer Sicht nicht die geforderte überdurchschnittliche Qualität und vorzügliche Gesamtwirkung. Sie berücksichtigten den für diesen Grünraum vorgegebenen Charakter nicht. Die Problematik zeige sich in grundlegenden Strukturen wie auch in vielen Details. Die Gestaltungsabsichten veränderten diesen prägenden Teil von Mollis in einer Weise, welche der Identität des Orts entgegenstehe und diese deutlich und unwiderruflich schwäche. Sie empfehle daher, das Gestaltungskonzept für den Aussenraum zu überarbeiten.

#### **E. 4.2.2**

4.2.2.1 Die kantonale Natur- und Heimatschutzkommission führte am 3. Februar 2015 aus, das Gebiet sei zu Recht als wichtiger Ortsbildhintergrund ausgeschieden worden. Was hier gebaut werde, beeinflusse direkt die Wahrnehmung des Ortsbilds von Mollis und werde in Zukunft Teil dieses national bedeutsamen Ortsbilds sein. Das Ortsbild werde im Bereich der Kirche durch dörfliche Strukturen bestimmt, was durch den Überbauungsplan berücksichtigt werden müsse. Dies geschehe aber wegen der monotonen, schematischen und grossvolumigen Bauten sowie der entstehenden monotonen (Flach-)Dachlandschaft nicht. Die notwendige überdurchschnittliche Qualität sei nicht gegeben. Der Überbauungsplan müsse daher grundlegend überarbeitet werden.

4.2.2.2 Die kantonale Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz nahm am 22. Juli 2015 zum Überbauungsplan Stellung. Dabei begrüsste sie das Grünraumkonzept, verlied aber ihrer Sorge um die architektonische Qualität Ausdruck. Ferner wies sie darauf hin, dass ihre Beurteilung unter Vorbehalt der Erkenntnisse der ENHK stehe, deren Gutachten noch nicht erfolgt sei.

4.2.2.3 Die ENHK erstatte ihr Gutachten am 28. Oktober 2015. Sie kam zum Schluss, die Planung negiere bewusst die historisch gewachsenen Strukturen des Ortskerns. Sie orientiere sich vielmehr am Bebauungsmuster der jüngeren baulichen Entwicklung, die im

ISOS unter E. 0.0.39 als störend ausgewiesen worden sei. Durch die neue hangparallel geführte 5 m breite Erschliessungsstrasse und die neue, sich grossflächig ausdehnende Quartierstruktur werde eine Konkurrenz zum historischen Strassendorf geschaffen und dieses somit in seiner Wirkung erheblich beeinträchtigt. Der Überbauungsplan führe zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung; dies insbesondere in Bezug auf die Schutzziele der Erhaltung der wesentlichen Sichtbezüge sowie des östlichen Ortsbildrands mit seinem Ortsbildhintergrund.

4.2.2.4 Die Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz nahm am 22. Januar 2019 erneut zum Überbauungsplan Stellung. Zusammenfassend führte sie aus, dass dieser keine ortsbaulichen Verbesserungen gegenüber der Regelbauweise mit sich bringe. Die Nachteile, welche durch die grossen Baufelder, deren rasterartige Anordnung an einem vollständig neu modellierten Hang, der hangparallelen Strasse, den grossen Volumina, der Bauweise als Flachdachbauten am Hang und der fehlenden Körnigkeit entstünden, könnten durch den Vorteil des Grünstreifens (sofern er gemäss den Auflagen angepasst werde) nicht aufgewogen werden. In der Vorprüfungsphase sei das Vorhaben durch die ENHK als schwerwiegende Beeinträchtigung bezeichnet worden. Daran habe sich aufgrund der fehlenden Berücksichtigung der Kritikpunkte im vorliegenden Projekt nichts geändert.

### **E. 4.2.3**

4.2.3.1 Im Nachgang an die letzte Beurteilung der Gestaltungskommission schrieb die Beschwerdeführerin 3 den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 am 22. Dezember 2016, die Gestaltungskommission habe sich nochmals mit dem Überbauungsplan beschäftigt, weil für dessen Erlass durch den Gemeinderat und die anschliessende Genehmigung ein Fachgutachten verlangt werde. Die Gestaltungskommission würdige die Arbeit ausführlich, erachte den Überbauungsplan gesamthaft jedoch als zu wenig ausgereift für eine positive Stellungnahme zuhanden des Gemeinderats. Um eine Rückweisung durch den Gemeinderat zu verhindern, bestehe nur die Möglichkeit, den Überbauungsplan nochmals in den beanstandeten Punkten zu überarbeiten. Eine Wiederholung der öffentlichen Auflage nach erneuter Überarbeitung des Überbauungsplans sei unumgänglich.

4.2.3.2 Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 zeigten sich damit in ihrem Schreiben vom 10. Februar 2017 nicht einverstanden und ersuchten den Gemeinderat, den Überbauungsplan zu erlassen. Dies machte der Gemeinderat am 20. Dezember 2017, wobei er verschiedene Auflagen verfügte (vgl. dazu E. II/3). Dabei führte er aus, das Projekt weise eine sehr gute wohnhygienische Qualität auf. Im Richtprojekt sei ersichtlich, dass die Hausgrundrisse grosszügig konzipiert und sehr gut besonnt seien. Das Richtprojekt ermögliche gemäss der Stellungnahme der Gestaltungskommission im Gegensatz zur Regelbauweise die Schaffung von öffentlichem Grünraum, der als Gewinn für das Dorf und das Quartier gewertet werde. Die Arealüberbauung solle als moderne, zeitgenössische Überbauung eine überdurchschnittliche Qualität aufweisen und eine hervorragende Gesamtwirkung auch als prägender Dorfbildhintergrund erzielen. Der öffentliche Grünraum und die Freiflächen seien grosszügig konzipiert und gut besonnt. Zusätzlich zum naturnahen öffentlichen Grünraum werde eine Fläche für Spiel und Begegnung ausgeschieden.

### **E. 4.3**

4.3.1 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).

4.3.2 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).

4.3.3 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 eine fachliche Stellungnahme abzugeben, von welcher der

Gemeinderat abweichen darf. 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).

4.3.4 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 (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1072; Kaspar Plüss, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 10 N. 27).

#### **E. 4.4**

4.4.1 Der Überbauungsplan weicht in verschiedener Hinsicht vom in der Wohnzone 2b Erlaubten ab. Nach Art. 5 BO Mollis bezweckt die Wohnzone 2b die Schaffung gesunder Wohnbebauung. Erlaubt sind Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Reihenhäuser und andere Baugruppen, falls eine gute und zweckmässige Bebauung erreicht wird. Zulässig sind zwei Geschosse mit Wohn- und Arbeitsräumen, kein ausgebautes Dachgeschoss, jedoch Giebelzimmer. Die maximale Gebäudehöhe beträgt 7 m und die maximale Ausnützung der Hauptbauten 0,4 und der An- und Nebenbauten 0,05. Flachdächer sind nach Art. 29 Abs. 1 BO Mollis nur ausnahmsweise zulässig, sofern das Orts- und Strassenbild nicht beeinträchtigt werden. Im Besonderen können sie gestattet werden, wenn eine Baugruppe einheitlich durchgestaltet wird. Im Überbauungsplan sind neben 17 Einfamilienhäusern 13 Mehrfamilienhäuser mit je sechs Wohnen vorgesehen. Die Ausnützungsziffer wird für Hauptbauten auf 0,5 und für Nebenbauten auf 0,1 angehoben (Art. 4 SBV). In allen Baubereichen sind für Haupt- und Nebenbauten ausschliesslich Flachdächer erlaubt (Art. 5.4 SBV).

4.4.2 Die Beschwerdeführerinnen verkennen offenbar den Begriff der "Regelbauweise". Mit der Regelbauweise ist nichts Anderes gemeint, als die gemäss der anwendbaren Bauordnung in der entsprechenden Zone zulässige Bebauung. Wenn nun Art. 5 und Art. 6 BO Mollis im Rahmen des Überbauungsplans den Bau von Mehrfamilienhäuser oder eine Erhöhung der Ausnützung in der Wohnzone 2b auf 0,5 für Hauptbauten und 0,1 für Nebenbauten erlauben, begrenzen diese Bestimmungen das bei Überbauungsplänen zulässige Mass der Abweichungen von der Regelbauweise. Daran ändert aber selbst bei einer Überbauungsplanpflicht nichts, dass von der Grundnutzungsordnung und damit von der Regelbauweise abgewichen wird, wenn diese Ausnahmen in Anspruch genommen werden. Es ist gerade Sinn des Überbauungsplans, dass von der Regelbauweise abgewichen werden darf, im Gegenzug aber besondere Anforderungen an das ortsbaulich und architektonische Ergebnis gestellt werden. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kommt daher die Bestimmung von Art. 23 Abs. 4 RBG zum Tragen, wonach durch den Überbauungsplan bei Abweichungen von der Regelbauweise gesamtthaft ein ortsbaulich und architektonisch besseres Ergebnis verwirklicht werden und dies im öffentlichen Interesse liegen muss.

4.5 Soweit die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 sodann der Gestaltungskommission ihre Legitimation zur Abgabe einer Stellungnahme deshalb absprechen wollen, weil sie lediglich in der Bauverordnung, nicht aber auf Gesetzesstufe vorgesehen sei, kann offen bleiben, ob

die Gestaltungskommission einer Grundlage in einem kantonalen Gesetz bedarf. Art.

#### **E. 4.6**

4.6.1 Die Beschwerdeführerinnen stellen sich weiter auf den Standpunkt, dass das Überbauungsplangebiet nicht unter Schutz stehe. Auf das ISOS sei daher nicht einzugehen und das Gutachten der ENHK sei nicht einmal beratend hinzuzuziehen.

4.6.2 Mollis ist im ISOS als Ortsbild von nationaler Bedeutung erfasst. Das Überbauungsplangebiet liegt innerhalb der Umgebungszone II, welche als "Wieshang oberhalb des Dorfes, mit verstreuten Stallscheunen und Obstbäumen, entlang der Kerenzerbergstrasse auch mit einzelnen älteren Wohnhäusern, Ortsbildhintergrund" bezeichnet wird. Für die Umgebungszone II gilt das Erhaltungsziel a. Dies bedeutet, dass die Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche zu erhalten ist. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und die Altbauten sind zu bewahren, störende Veränderungen zu beseitigen.

Mit Ausnahme des Hauses Laager, welches erhalten bleibt, wird das Überbauungsplangebiet im kommunalen Zonenplan weder durch eine Ortsbildschutzzone noch eine Umgebungsschutzzone überlagert.

4.6.3 Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG) wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerterte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient. Ein Abweichen von der ungeschmälerterten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG). Daraus folgt, dass die Schutzbestimmung nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise gilt. Soweit keine Bundesaufgabe in Frage steht, wird der Schutz von Ortsbildern vorab durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzausscheidung von Art. 78 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind (Arnold Marti, St. Galler BV-Kommentar, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 78 N. 4). Indessen sind Bundesinventare wie das ISOS auch bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben von Bedeutung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum andern darin, dass im Einzelfall Interessenabwägungen vorzunehmen sind. Dies ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll (BGE 135 I 209 E. 2.1; BGer-Urteil 1C\_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.3).

4.6.4 Die kommunale Nutzungsplanung und das ISOS widersprechen sich vorliegend, da das Überbauungsplangebiet im kommunalen Zonenplan anders als im ISOS nicht durch eine Umgebungsschutzzone überlagert ist. Unbestritten ist, dass keine Bundesaufgabe in Frage steht, weshalb das ISOS nicht unmittelbar anwendbar ist. So ist das in einer Bauzone liegende Überbauungsplangebiet entgegen dem ISOS-Eintrag nicht als Freifläche zu erhalten. Indessen weicht der Überbauungsplan wie dargelegt von der Grundnutzungsordnung ab. Im Rahmen der Sondernutzungsplanung musste die Beschwerdeführerin 3 daher dem ISOS Beachtung schenken und dessen Anliegen in die

Interessenabwägung einbeziehen. Insofern kann dem gestützt auf Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 (NHV) eingeholten Gutachten der ENHK nicht jede Bedeutung versagt werden. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus Art. 10 des kantonalen Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 2. Mai 1971 (kNHG) i.V.m. Art. 9 Abs. 1 lit. b und Art. 10 lit. a der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 2. Oktober 1991 (kNHV). Danach sind die Gemeinden nämlich bei der Nutzungsplanung verpflichtet, schutzwürdige Ortsbilder zu erhalten und zu pflegen, wobei das ISOS als nationales Inventar angemessen zu berücksichtigen ist.

Indessen gilt es zu beachten, dass sich das Gutachten der ENHK nicht auf den aktuellen Überbauungsplan, sondern auf eine frühere Version von diesem bezieht.

#### **E. 4.7**

4.7.1 Das Überbauungsplangebiet liegt an einem grünen Hang hinter dem geschützten Dorfkern von Mollis. Die Überbauung erfolgt daher in einem baulich sensiblen Gebiet, weshalb an die Überbauung hohe Anforderungen zu stellen sind.

Die Beschwerdeführerinnen bestreiten zu Recht nicht, dass die Gestaltungskommission in ihrem letzten Bericht den Überbauungsplan kritisch beurteilte. Sie begrüsst zwar die Schaffung eines öffentlichen Grünraums, hielt aber auch fest, dass die ortsbauliche und architektonische Qualität bloss durchschnittlich sei. Die Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz sah sodann beim Überbauungsplan keine Verbesserungen im Vergleich zur Regelbauweise.

4.7.2 Namentlich die Stellungnahme der Gestaltungskommission veranlasste die Beschwerdeführerin 3 zum Schreiben an die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 vom 22. Dezember 2016, in welchem sie eine Überarbeitung des Überbauungsplans und eine erneute öffentliche Auflage als notwendig erachtete. Es mutet nun nicht konsequent an, wenn die Beschwerdeführerin 3 den Überbauungsplan erliess, ohne dass er durch die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 überarbeitet wurde. Daran ändern auch die Auflagen nichts, zumal diesen mangels erneuter öffentlicher Auflage des Überbauungsplans keine verbindliche Wirkung zukommt (vgl. vorangehend E. II/3).

Der Gemeinderat wäre nach dem Dargelegten verpflichtet gewesen, sich ■ ausgehend vom Bericht der Gestaltungskommission ■ umfassend mit den Vor- und Nachteilen des Überbauungsplans auseinanderzusetzen. Dabei hätte er durchaus auch die Stellungnahme der ENHK würdigen müssen, soweit deren Aussagen auch für den aktuellen Überbauungsplan gültig waren. Dass er dies gemacht hätte, lässt sich jedoch weder aus seiner Verfügung noch aus seinen Einspracheentscheiden ableiten.

In der Verfügung, mit welcher der Überbauungsplan erlassen wurde, würdigt der Gemeinderat unter dem Titel "Baurechtliche Prüfung" den öffentlichen Grünraum und die aus seiner Sicht sehr gute wohnhygienische Qualität des Projekts. Anschliessend führt er die Stellungnahmen der ENHK vom 28. Oktober 2015 und der Gestaltungskommission vom Dezember 2016 auf. Er diskutiert aber die geäusserte Kritik nicht, sondern lässt sie einfach im Raum stehen. Eine Antwort, weshalb er in seiner Beurteilung von den Fachgutachten abweicht, bleibt er dabei gänzlich schuldig.

Damit hat der Gemeinderat seine Aufgabe beim Erlass des Überbauungsplans nicht wahrgenommen. 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 entscheiderelevanten Gesichtspunkten notwendig ist.

4.7.3 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die geäusserte Kritik durchaus gerechtfertigt ist. So ist der ungelöste Konflikt zwischen der hangparallelen Erschliessung und dem geschützten Ortsbild von Mollis offensichtlich. Die Kritik an den geraden Stichstrassen in den Falllinien des Hangs wurde durch die Gestaltungskommission mehrmals geäussert und wird durch die Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz geteilt. Ebenso überzeugt es, wenn die Gestaltungskommission die ortsbauliche und architektonische Gestaltung als nicht überdurchschnittlich qualifiziert. Sodann ist mit der Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz zu befürchten, dass mit dem strittigen Überbauungsplan ein neues Quartier geschaffen würde, welches den historischen Dorfteil übermässig dominieren würde. Einziger nennenswerter Vorteil des Überbauungsplans ist die Schaffung des öffentlichen Grünraums, zu welchem bei der Regelbauweise keine Verpflichtung bestünde. Doch selbst dessen Ausgestaltung wird durch die beigezogene Landschaftsarchitektin W. \_\_\_\_\_ in ihrer Stellungnahme vom 12. Dezember 2016 kritisiert.

Letztlich vermögen auch die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 in ihrer Beschwerdeschrift nicht überzeugend darzulegen, dass der Überbauungsplan zu einem ortsbaulich und architektonisch besseren Ergebnis als die Regelbauweise führt, wobei sie der unzutreffenden Auffassung unterliegen, ein solches sei vorliegend gar nicht nötig.

4.7.4 Insgesamt ist weder nachgewiesen noch anderweitig ersichtlich, dass der Überbauungsplan zu einem ortsbaulich und architektonisch besseren Ergebnis führt bzw. eine architektonisch und städtebaulich gute Gestaltung aufweist und sich die geplante Bebauung in das Ortsbild von Mollis gut einfügt. 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.

4.7.5 Daran ändert im Übrigen nichts, dass sich die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 auf das Vertrauensschutzprinzip berufen. So hat die Gestaltungskommission zu keiner Zeit den vorliegend strittigen Überbauungsplan vorbehaltlos unterstützt, weshalb die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 nicht damit rechnen konnten, dass die Stellungnahme zu Gunsten des Überbauungsplans ausfallen wird.

5.

5.1 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 dem Bundesrecht. Der Begriff ist insofern 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 Verbandes 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).

## 5.2

5.2.1 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).

5.2.2 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, Spielautos, Kehrtafelfuhr) verlangt. Ausserdem muss die Zufahrt die Verkehrssicherheit aller Benutzer, insbesondere die der Fussgänger gewährleisten.

5.3 Im Überbauungsplangebiet soll die neue Hagnenstrasse erstellt werden, welche über die Parz.-Nrn. 292 und 301 führt und in die Känelstrasse einmündet. Die Känelstrasse führt in nördlicher Richtung in die Kerenzerbergstrasse. Die Känelstrasse weist von der Einmündung der neuen Hagnenstrasse bis zur Einmündung in die Kerenzerbergstrasse auf den ersten 80 m eine Breite zwischen 5.0 und 5.5 m und anschliessend eine solche von ungefähr 6.0 m auf. Teilweise sind entlang der Känelstrasse Längsstreifen markiert. Südöstlich an das Überbauungsplangebiet Bellavista schliesst das Überbauungsplangebiet Oberhof an, welches über die Oberdorfstrasse und die Känelstrasse erschlossen werden soll. Oberhalb Seelmess befindet sich östlich der Känelstrasse das Überbauungsplangebiet Ruchenacher.

## 5.4

5.4.1 Die X. \_\_\_\_\_ AG erstellte am 9. Januar 2014 ein Kurzgutachten zur Erschliessung des Überbauungsplangebiets. Darin führte sie aus, dass die Kännelstrasse durch die drei Überbauungsplangebiete Bellavista, Ruchenacher und Oberdorf 500 bis 700 zusätzliche Fahrten erhalten werde. Noch offen sei, wie stark die Strasse bereits heute befahren sei. Hierzu solle eine Verkehrserhebung durchgeführt werden. Gemäss VSS-Norm zu den Sammelstrassen betrage die Belastbarkeit für eine Quartiersammelstrasse 500 Fahrzeuge in der Spitzenstunde oder auf den Tag umgerechnet ca. 4'000 bis 5'000 Fahrten pro Tag. Der Fussgängerschutz in der Kännelstrasse müsse noch geklärt werden. Eine Fussverkehrsinfrastruktur (z.B. einseitiges Trottoir) auf dem Abschnitt bis zur Einmündung der Hagenstrasse sei zu prüfen.

In der Folge erstellte die X. \_\_\_\_\_ AG im Auftrag der Beschwerdeführerin 2 am 12. Juni 2015 das detaillierte Verkehrsgutachten Bellavista. Danach sei auf der Kännelstrasse mit zusätzlich 714 Fahrten pro Tag zu rechnen. Die Kännelstrasse sei mit Tempo 30 signalisiert. Grundsätzlich seien in Tempo 30-Zonen keine Trottoirs notwendig. Die Kännelstrasse erfülle daher die Anforderungen an das geschätzte Verkehrsaufkommen und an die Fussgängerführung. Die Anwohner würden sich trotzdem ein Trottoir wünschen. Optionales Ziel sei daher die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Fussverkehr. Dazu gebe es zwei Varianten: Einerseits könnte eine Begegnungszone mit Tempo 20 angeordnet werden. Die Fussgänger hätten dann Vortritt. Andererseits könnte der Seitenbereich abgepollert oder mit speziellem Belag gekennzeichnet werden. Bei einem Trottoir, welches mindestens 1,50 m breit sein müsse, würde sich hingegen die Fahrbahn auf 3,50 m verengen, womit ein Kreuzen von zwei Personenwagen nicht mehr möglich wäre. Eine solche Lösung bedinge Warteräume für entgegenkommende Fahrzeuge.

5.4.2 Die Vorinstanz holte in einem das Überbauungsplangebiet Oberhof betreffenden Verfahren ein Gutachten der Y. \_\_\_\_\_ AG ein, welches am 11. Januar 2018 erstattet wurde. Dieses äussert sich nur am Rande zum Bereich der Kännelstrasse zwischen der Einmündung der Hagenstrasse und der Kerenzbergstrasse. Die Zahlen entnimmt es aus der Ergänzung zum detaillierten Verkehrsgutachten der X. \_\_\_\_\_ AG, wobei es sie grob plausibilisiert, aber nicht komplett neu abschätzt. Dabei kommt es zum Schluss, dass durch die geplante Überbauung Bellavista die Kännelstrasse im hier interessierenden Bereich mit 140 bis 198 Fahrzeugen in der Spitzenstunde, durch die geplante Überbauung Oberhof mit 7 bis 11 Fahrzeugen in der Spitzenstunde und durch eine allfällige Überbauung Ruchenacher mit 17 bis 23 Fahrzeugen in der Spitzenstunde zu rechnen sei.

5.4.3 Die kantonale Abteilung Tiefbau nahm am 23. August 2019 zum Überbauungsplan Stellung. Dabei führte sie aus, die Kännelstrasse sei als Quartiersammelstrasse einzustufen. Quartiersammelstrassen würden gemäss VSS-Norm 40 044 grundsätzlich zweispurig mit mindestens einseitigem Gehweg ausgebildet. Der für die Dimensionierung massgebende Grundbegegnungsfall Lastwagen/Personenwagen bei reduzierter Geschwindigkeit (20 km/h) erfordere eine Fahrbahnbreite von 5.30 m, welche die Kännelstrasse im hier massgebenden Abschnitt nicht durchgehend aufweise. Dies könnte allenfalls noch toleriert werden. Der fehlende Gehweg bzw. Schutz der Fussgänger wiege jedoch schwer. Durch die geplante Überbauung nehme der Verkehr auf der Kännelstrasse stark zu und verschärfe die Gefahrensituation. Die im Verkehrsgutachten vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen für den Fussverkehr seien fraglich bzw. nicht tauglich. Sie seien auch nicht Teil des Überbauungsplans, weshalb sie nicht weiter beurteilt würden. Bei mehreren Zufahrten entlang der Kännelstrasse seien schliesslich die erforderlichen Sichtweiten von rund 20 m

nicht gewährleistet.

5.4.4 Die Beschwerdeführerin 3 reichte schliesslich im vorliegenden Verfahren eine zwischen dem 18. und 25. November 2019 durchgeführte Verkehrsmessung an der Kännelstrasse ein. Aus dieser ist ersichtlich, dass sämtliche Werte unter 50 Fahrzeugen pro Stunde blieben.

## 5.5

5.5.1 Die Abteilung Tiefbau geht davon aus, dass die Kännelstrasse von ihrer Funktion her gemäss den VSS-Normen 640 044 und 640 045 als Quartiersammelstrasse zu qualifizieren sei. Dies begründet sie zutreffend damit, dass die Kännelstrasse einzelne Transportwünsche aus den angrenzenden Quartieren zusammenfasst und den Verkehr auf die hierarchisch höhere Kantonsstrasse führt. Zum selben Schluss gelangen auch die X. \_\_\_\_\_ AG und die Y. \_\_\_\_\_ AG.

5.5.2 Richtig ist sodann, 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.

5.5.3 Bei der Beurteilung der hinreichenden Zufahrt muss wie dargelegt (vgl. vorangehend E. II/5.2.1) geprüft werden, ob sie der erwarteten Entwicklung des gesamten Gebiets, das sie erschliesst oder erschliessen soll, genügt.

Aus den erhobenen Zahlen ergibt sich, dass die Kännelstrasse im hier interessierenden Abschnitt nach Bebauung aller drei Überbauungsplangebiete in der Spitzenstunde zwischen 250 und 300 Fahrzeuge aufweisen dürfte. Dieser Wert liegt unter der Belastbarkeit einer Quartiersammelstrasse, aber über derjenigen einer Zufahrtsstrasse (bis 100 Fahrzeuge in der Spitzenstunde) oder einer Quartierserschliessungsstrasse (bis 150 Fahrzeuge in der Spitzenstunde), weshalb grundsätzlich auch dann die Ausbauqualitäten einer Quartiersammelstrasse zu fordern sind, wenn nicht auf die Funktion der Strasse, sondern auf das erwartete Verkehrsaufkommen geachtet wird.

5.5.4 Es ist unbestritten, dass der Grundbegegnungsfall Lastwagen/Personenwagen bei einer reduzierten Geschwindigkeit (20 km/h) nicht durchgehend gewährleistet ist, da der Strassenabschnitt die hierfür erforderlichen 5.30 m teilweise unterschreitet. Sowohl die Vorinstanz als auch die Abteilung Tiefbau weisen aber zu Recht darauf hin, dass diesbezüglich allenfalls von den VSS-Normen abgewichen werden könnte. Die Vorinstanz führt aber zutreffend aus, dass im Gegenzug massvolle Verbesserungen der Erschliessungsverhältnisse notwendig und möglich seien. Dabei ist wesentlich, dass der Fussgängerschutz offensichtlich ungenügend ist, wobei die Gewährung der Verkehrssicherheit namentlich auch für den Langsamverkehr ein zentrales Element einer genügenden Erschliessung ist. So kommt selbst das Kurzgutachten der X. \_\_\_\_\_ AG zum Schluss, dass der Fussgängerschutz auf der Kännelstrasse noch geprüft werden müsse, was bisher aber noch nicht ernsthaft gemacht wurde.

## 5.6

5.6.1 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,

## **E. 6**

6.1 Die Beschwerdeführerinnen rügen schliesslich eine Gehörsverletzung, da ihnen die Stellungnahme der Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz vom 22. Januar 2019 sowie die Stellungnahme der Abteilung Tiefbau vom 29. August 2019 nicht zugestellt worden seien. Die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 beanstanden zudem, dass ihnen auch das Gutachten der Y.\_\_\_\_\_AG vom 11. Januar 2018 nicht zugestellt worden sei.

6.2 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 oder ein Verkehrsgutachten beizieht, sind diese zwangsläufig auch im Beschwerdeverfahren zu beachten. Daraus folgt, dass die Vorinstanz die Stellungnahmen der Fachstelle Denkmalpflege und Ortsbildschutz und der Abteilung Tiefbau sowie das Gutachten der Y.\_\_\_\_\_AG den Parteien des Beschwerdeverfahrens hätte zustellen oder ihnen mindestens Kenntnis vom Eingang geben müssen, damit die Parteien 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.

6.3 Dies hat nun aber nicht zur Folge, dass die Beschwerde gutzuheissen oder dass die Stellungnahmen aus dem Recht zu weisen wären. Denn auch das Verwaltungsgericht prüft den Sachverhalt frei und wendet das Recht von Amtes wegen an, weshalb es auch die Stellungnahmen und das Gutachten in seine Entscheidungsfindung einzubeziehen hat.

Im vorliegenden Verfahren hatten die Parteien ausreichend Gelegenheit sich zu den strittigen Stellungnahmen und zum Gutachten der Y.\_\_\_\_\_AG zu äussern, welche sie auch wahrnahmen. Das Verwaltungsgericht kann sodann die Beschwerden umfassend prüfen (vgl. vorangehend E. II/4.3.2). 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. 7**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorinstanz die Beschwerden zu Recht guthiess und den Erlass des Überbauungsplans mangels rechtsgenügender Gestaltung und Einordnung 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 Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen, wobei die Beschwerdeführerin 3 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 Beschwerdeführerinnen 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 Beschwerdeführerinnen als unterliegende Partei aufzuerlegen. Die Kosten 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 Beschwerdeführerinnen 1 und 2 ist der bereits geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- zurückzuerstatten.

2.

Aus denselben Gründen haben die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 zu Lasten der Vorinstanz Anspruch auf eine angemessene Parteientschädigung von Fr. 5'000.- (inkl. Mehrwertsteuer). Der Beschwerdeführerin 3 steht als Gemeinwesen hingegen mangels Vorliegens besonderer Umstände keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 4 VRG). Den anwaltlich vertretenen Beschwerdegegnern 1-4 ist eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zuzusprechen. Entschädigungspflichtig ist auch diesbezüglich die Vorinstanz, da die Beschwerdeerhebung gegen den Beschwerdeentscheid nach dem Dargelegten aufgrund der Gehörsverletzung zu Recht erfolgt ist, weshalb die Beschwerdeführerinnen nicht entschädigungspflichtig sind. Dem Beschwerdegegner 9 steht mangels einer rechtlichen Vertretung und den Beschwerdegegnern 10-12 mangels eines nennenswerten Aufwands keine Parteientschädigung zu.

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