

# **GL\_GERICHTE GL-399 vom 5. Februar 2015**

GL Gerichte, 2015-02-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_GL-399](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_GL-399)

FR: GL\_GERICHTE GL-399 du 5 février 2015

IT: GL\_GERICHTE GL-399 del 5 febbraio 2015

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Das in Näfels (Gemeinde Glarus Nord) gelegene Grundstück "Feld", Parz.-Nr. 95, Grundbuch Näfels, lag ursprünglich in der Landwirtschaftszone. In der Gemeindeversammlung vom 25. November 2011 wurde das Grundstück in die Bauzone W2b "mit grossem Bonus bei Überbauungsplänen" umgezont. Am 31. Mai 2012 erwarb die GL Real Estate AG das Grundstück. Im gleichentags mit der Gemeinde Glarus Nord abgeschlossenen Vertrag verpflichtete sie sich, innert einem Jahr einen Überbauungsplan für die Liegenschaft "Feld" einzureichen. Ferner verpflichtete sie sich, innert einem Jahr seit Eintritt der Rechtskraft des Überbauungsplans ein Baugesuch einzureichen und die Liegenschaft innert maximal 15 Jahren seit Eintritt der Rechtskraft der Baubewilligung zu überbauen.

1.2 Am 28. Januar 2013 reichte die GL Real Estate AG dem Gemeinderat den Überbauungsplan "Feld" ein, welcher am 31. Januar 2013 und am 20. Juni 2013 im Amtsblatt publiziert wurde. Gegen den Überbauungsplan gingen beim Gemeinderat Glarus Nord fünf Einsprachen ein.

1.3 Der Gemeinderat Glarus Nord genehmigte am 18. Dezember 2013 den Überbauungsplan und legte ihn dem Gemeindeparlament vor. Dieses genehmigte am 20. Februar 2014 den Überbauungsplan, nahm aber verschiedene Änderungen, namentlich der Sonderbauvorschriften, vor. An der Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2014 stellte ein Stimmbürger einen Rückweisungsantrag, welcher durch verschiedene Stimmberechtigte unterstützt wurde. Der Rückweisungsantrag wurde im Wesentlichen damit begründet, dass zunächst der Richt- und der Nutzungsplan definitiv zu erstellen seien. Über den Überbauungsplan sei erst danach zu entscheiden. Die Gemeindeversammlung stimmte dem Rückweisungsantrag zu.

### **E. 2**

Es ist zu prüfen, ob die Gemeindeversammlung Glarus Nord zum strittigen Entscheid über den Überbauungsplan überhaupt berufen war.

2.1 Gemäss Art. 27 Abs. 2 RBG werden Sondernutzungspläne von dem nach Massgabe der Gemeindegesetzgebung zuständigen Organ erlassen. Nach Art. 11 der Bauordnung der Gemeinde Näfels vom 18. November 2005 (BO, in der Fassung vom 1. Juli 2011) sind die Art. 24 - 29 RBG unmittelbar anwendbar. Gemäss Art. 13 lit. b GO unterstehen der Erlass und die Änderung von Nutzungsplänen sowie Beschlüsse über Verkehrs- und Entwicklungsplänen dem obligatorischen Referendum. Art. 18 Ziff. 1 GO sieht vor, dass bei Erlass und Abänderung von Nutzungsplänen sowie bei Erlass und Abänderung von Überbauungs-, Struktur-, Entwicklungs- und Verkehrsplänen Anträge auf Abänderung spätestens 30 Tage vor der Gemeindeversammlung dem Gemeinderat begründet

einzureichen sind. Nach Art. 35 Ziff. 2 GO stehen dem Gemeinderat sämtliche Befugnisse zu, welche nicht zwingend durch das kantonale Recht oder ausdrücklich durch die Gemeindeordnung den Stimmberechtigten, dem Parlament oder einer anderen Instanz zugewiesen sind.

## **E. 2.2**

2.2.1 Das kantonale Baurecht überlässt es den Gemeinden, das für den Erlass von Sondernutzungsplänen zuständige Organ zu bestimmen. Die Bauordnung der Gemeinde Näfels verweist diesbezüglich auf das kantonale Recht, ohne selbst eine Kompetenzausscheidung vorzunehmen. Folglich bestimmt sich das zuständige Organ nach der Gemeindeordnung, welche einer Auslegung bedarf.

2.2.2 Gemäss Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (BGE 137 I 235 E. 2.2, mit Hinweisen).

Art. 115 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Glarus vom 1. Mai 1998 (KV) garantiert den Gemeinden in den Schranken von Verfassung und Gesetz ihren Bestand und das Recht, ihre Angelegenheiten selbständig zu regeln. Nach dem kantonalen Recht bestimmen die Gemeinden selbst das für den Erlass von Sondernutzungsplänen zuständige Organ. Entsprechende kommunale Regeln sind in erster Linie durch die Gemeinden auszulegen. Die kantonalen Behörden dürfen dabei von einer vertretbaren Auslegung des kommunalen Rechts durch die Gemeindebehörden nicht abweichen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 1399).

Das Verwaltungsgericht hat daher einzig zu prüfen, ob die Auslegung der Beschwerdegegnerin, wonach die Gemeindeversammlung für den Erlass des strittigen Überbauungsplans zuständig war, vertretbar ist.

## **E. 2.3**

2.3.1 Nach den üblichen Regeln der Gesetzesauslegung ist eine Bestimmung in erster Linie nach ihrem Wortlaut auszulegen. Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss nach seiner wahren Tragweite gesucht werden unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente, namentlich von Sinn und Zweck sowie der dem Text zugrunde liegenden Wertung. Wichtig ist ebenfalls der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, u.a. dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit andern Vorschriften ergeben (BGE 139 V 148 E. 5.1, mit Hinweisen).

2.3.2 Auszugehen ist von Art. 13 GO, welcher abschliessend regelt, welche Sachentscheide der Gemeindeversammlung zwingend zu unterbreiten sind. Gemäss Art. 13 lit. b GO ist die Gemeindeversammlung für den Erlass und die Änderung von Nutzungsplänen zuständig. Ob darunter auch Überbauungspläne fallen, ergibt sich aus der Bestimmung nicht. Gemäss Art. 18 Ziff. 1 GO sind Abänderungsanträge zum Erlass und zur Abänderung von Überbauungsplänen 30 Tage vor der Gemeindeversammlung dem Gemeinderat

einzureichen. Zwar handelt es sich dabei nicht um eine Bestimmung, welche die Kompetenzen der Gemeindeorgane regelt. Es erscheint aber zumindest als vertretbar, Art. 18 Ziff. 1 GO zur Auslegung von Art. 13 lit. b GO heranzuziehen. Dabei drängt sich der Schluss auf, dass auch Überbauungspläne durch die Gemeindeversammlung zu entscheiden sind, da ansonsten die Vorschrift, wonach Abänderungsanträge zu Überbauungsplänen vor der Gemeindeversammlung einzureichen sind, keinen Sinn macht.

Erweist sich aber die Auslegung der Beschwerdegegnerin, wonach gemäss der Gemeindeordnung der Erlass des strittigen Überbauungsplans der Gemeindeversammlung oblag, als vertretbar, besteht für das Verwaltungsgericht kein Raum dafür, ein anderes Auslegungsergebnis vorzuziehen.

2.3.3 Daran ändert auch nichts, dass vor dem Entscheid der Gemeindeversammlung das Einspracheverfahren abzuschliessen ist (Art. 27 Abs. 2 RBG).

Zunächst ist nämlich darauf hinzuweisen, dass auch Art. 27 Abs. 1 RBG, welcher die Beschlussfassung von Baureglement und Zonenplan regelt, ein Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat vorschreibt, obwohl der Erlass der Nutzungsplanung den Stimmberechtigten obliegt (möglich wäre es auch, den Entscheid dem Gemeindepapament zu überlassen; die Gemeinde Glarus Nord sieht dies jedoch nicht vor). Bereits daraus ergibt sich, dass es der Gesetzgeber als unproblematisch erachtet, auch dann ein vorgängiges Einspracheverfahren vor dem Gemeinderat vorzuschreiben, wenn die Gemeindeversammlung für den Erlass eines Plans zuständig ist.

Dies lässt sich damit erklären, dass sich das Einspracheverfahren gemäss Art. 27 RBG vom "gewöhnlichen" Einspracheverfahren im Sinne von Art. 81 f. VRG unterscheidet. Im Einspracheverfahren gemäss dem Verwaltungsrechtspflegegesetz entscheidet zunächst die erstinstanzliche Behörde. Dieser Entscheid kann mittels Einsprache bei der nämlichen Behörde angefochten werden, welche ihren Entscheid umfassend zu überprüfen und über die Sache nochmals zu entscheiden hat (Art. 81 Abs. 1 VRG). Im Einspracheverfahren nach Art. 27 RBG liegt hingegen gerade kein erstinstanzlicher Entscheid einer Behörde vor. Vielmehr richtet sich die Einsprache gegen die durch die Gemeinde aufgelegten Baureglemente, Zonen- und Sondernutzungspläne (Art. 25 Abs. 1 RBG). Demzufolge kommt dem Einspracheentscheid des Gemeinderats im Sinne von Art. 27 RBG denn auch eine andere Bedeutung zu als dem Einspracheentscheid im Sinne des Verwaltungsrechtspflegegesetzes. Während Letzterer Anfechtungsobjekt für das anschliessende Rechtsmittelverfahren bildet, ist der Einspracheentscheid im Sinne von Art. 27 RBG nicht anfechtbar. Anfechtungsobjekt bildet vielmehr die Beschlussfassung durch das zuständige Organ, d.h. das durch die Stimmberechtigten erlassene Baureglement bzw. der erlassene Zonenplan (Art. 27 Abs. 1 RBG) sowie die durch das zuständige Gemeindeorgan erlassenen Sondernutzungspläne (Art. 27 Abs. 2 RBG).

2.3.4 Für die Sondernutzungspläne ergibt sich daraus Folgendes: Ist für den Erlass eines Sondernutzungsplans der Gemeinderat zuständig, erlässt er diesen zusammen mit dem Einspracheentscheid. Ist hingegen für den Erlass wie vorliegend die Gemeindeversammlung zuständig, entscheidet der Gemeinderat zunächst über die Einsprachen. Anhand des Ergebnisses des Einspracheverfahrens passt er nötigenfalls den Sondernutzungsplan an. Die allenfalls angepasste Vorlage wird der Gemeindeversammlung unterbreitet, wobei es naheliegend ist, dass der Gemeinderat über die Einsprachen und deren Ausgang informiert. Die Gemeindeversammlung, welcher nach Massgabe des

kommunalen Rechts die alleinige Beschlusskompetenz über den Sondernutzungsplan zukommt, ist bei ihrem Entscheid an das Ergebnis des Einspracheverfahrens nicht gebunden und entscheidet erstinstanzlich über den Sondernutzungsplan. Sollte dabei der Sondernutzungsplan geändert werden, ist eine erneute Planaufgabe mangels entsprechender Vorschrift jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn die betroffenen Grundeigentümer an der Gemeindeversammlung stimmberechtigt sind (BGE 111 Ia 164 E. 2b; vgl. aber E. II/3.2.4 zur Problematik von Abänderungen durch Private eingereichter Überbauungspläne). Der Entscheid der Gemeindeversammlung bildet das Anfechtungsobjekt für das anschliessende Rechtsmittelverfahren. Analog vorzugehen ist im Übrigen bei der Beschlussfassung von Baureglement und Zonenplan gemäss Art. 27 Abs. 1 RBG.

### **E. 3**

Zu prüfen ist sodann die Zulässigkeit des Rückweisungsbeschlusses der Gemeindeversammlung.

#### **E. 3.1**

3.1.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Genehmigungsbehörde sei verpflichtet, einen ihr vorgelegten Überbauungsplan materiell zu prüfen und über die Genehmigung materiell zu entscheiden. Im Rahmen des Entscheids könnten auch Auflagen gemacht werden. Falls der Überbauungsplan den gesetzlichen Anforderungen nicht genüge, könne er materiell auch abgewiesen werden. Sie, die Beschwerdeführerin, sei verpflichtet gewesen bis spätestens am 31. Mai 2014 (recte: 31. Mai 2013) einen Überbauungsplan einzureichen. Dieser Verpflichtung habe die Verpflichtung der Beschwerdegegnerin gegenübergestanden, den Überbauungsplan zu prüfen und darüber materiell zu entscheiden. Indem die Gemeindeversammlung die Genehmigung des Überbauungsplans für so lange Zeit zurückgestellt habe, bis der neue Richtplan, der neue Nutzungsplan und die neue Bauordnung in Kraft treten, habe sie eine Rechtsverweigerung begangen.

3.1.2 Die Beschwerdegegnerin führt aus, es sei zweifelhaft, ob der Überbauungsplan bis zum Inkrafttreten des Gemeinderichtplans, der neuen Nutzungsplanung sowie der Bauordnung zurückgewiesen werden dürfe. Dies bedürfe eines gerichtlichen Entscheids.

#### **E. 3.2**

3.2.1 Der von der Gemeindeversammlung angenommene Antrag auf Rückweisung des Überbauungsplans wurde durch die Antragssteller damit begründet, dass zugewartet werden solle, bis der Richt- und der Nutzungsplan genehmigt worden seien. Es ist unbestritten, dass es bis zur Genehmigung des Richt- und des Nutzungsplans noch mehrere Jahre dauern wird.

3.2.2 Indem die Gemeindeversammlung den Überbauungsplan zurückwies und es damit der Beschwerdeführerin über Jahre hinaus verunmöglicht, deren Grundstück zu bebauen, griff sie in die durch Art. 26 BV garantierte Eigentumsgarantie der Beschwerdeführerin ein. Dies ist nur dann zulässig, wenn sich die Grundrechtseinschränkung auf eine gesetzliche Grundlage stützt, sie im öffentlichen Interesse liegt oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt ist, sich als verhältnismässig erweist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht antastet (Art. 36 BV).

3.2.3 Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist unter anderem nur dann erfüllt, wenn die Einschränkung des Grundrechts in einem genügend bestimmten Rechtssatz vorgesehen ist (Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 308).

Es ist offensichtlich, dass die in Art. 59 Abs. 2 GemeindeG vorgesehene Möglichkeit, an der Gemeindeversammlung Rückweisung eines Verhandlungsgegenstands zu beantragen, den Eingriff in das Grundrecht nicht genügend bestimmt und folglich keine genügende gesetzliche Grundlage für die freiheitsbeschränkende Massnahme bildet. Die Möglichkeit, einen Überbauungsplan zurückzuweisen, bis über die Richt- oder Nutzungsplanung entschieden worden ist, muss vielmehr konkret in einem Rechtssatz vorgesehen sein.

Näher zu prüfen ist hingegen, ob Art. 31 Abs. 1 RBG eine genügende gesetzliche Grundlage für den vorliegend strittigen Grundrechtseingriff bildet. Sind Pläne generell zu überarbeiten oder fehlen Pläne, die nach diesem Gesetz notwendig sind oder steht deren Abänderung bevor, können gemäss dieser Bestimmung für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmt werden. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die kommende Planung erschweren könnte; insbesondere kann die Behandlung der Baugesuche sistiert werden.

Massgebend ist nun, dass die Gemeindeversammlung nicht eine Planungszone im Sinne von Art. 31 Abs. 1 RBG erlassen hat, wofür sie gemäss Art. 31 Abs. 2 RBG auch nicht zuständig gewesen wäre. Sie hat vielmehr einen Überbauungsplan auf unbestimmte Zeit zurückgewiesen. Ein solches Vorgehen findet jedoch in Art. 31 Abs. 1 RBG keine Grundlage.

Damit ergibt sich, dass sich der durch den strittigen Beschluss der Gemeindeversammlung erfolgte Grundrechtseingriff nicht auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen lässt. Indem die Gemeindeversammlung den Überbauungsplan bis zum Erlass der Richt- und Nutzungsplanung zurückwies, verletzte sie folglich die Eigentumsgarantie der Beschwerdeführerin. Dies führt zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses der Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2014.

3.2.4 Offen bleiben kann daher, ob der Beschwerdegegnerin eine Rechtsverweigerung vorzuwerfen ist. Zulässig wäre eine Rückweisung jedenfalls dann, wenn sie mit einem konkreten Antrag verbunden wäre, wie der strittige Überbauungsplan zu ändern ist. In einem solchen Fall würde nämlich der Grundeigentümerin nicht die Bebauung ihres Grundstückes über einen längeren Zeitraum verwehrt, vielmehr übte die Gemeindeversammlung das ihr zustehende Planungsermessen aus.

Hinzuweisen bleibt im Übrigen darauf, dass es als nicht unproblematisch erscheint, wenn das zuständige Gemeinwesen, sei es der Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung, selber einen durch Private eingereichten Überbauungsplan ohne deren Zustimmung ändert (vgl. Art. 18 Ziff. 1 GO, welcher von der Zulässigkeit von Abänderungsanträgen ausgeht). Es obliegt indessen dem Gesetzgeber, darüber zu entscheiden, ob eine Regelung zu treffen ist, welche bei Änderungsbegehren betreffend einen durch Private erarbeiteten und eingereichten Überbauungsplan lediglich dessen Ablehnung oder Rückweisung zulässt.

## **E. 4**

Zu prüfen bleibt, wie weiter vorzugehen ist.

### **E. 4.1**

4.1.1 Die Beschwerdeführerin geht davon aus, dass die Gemeindeversammlung den Entscheid über die Genehmigung des Überbauungsplans nicht habe fällen wollen. Folglich sei die Beschwerdeinstanz berufen und verpflichtet, anstelle der Gemeindeversammlung den Überbauungsplan "Feld" zu genehmigen. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie liege

dabei nicht vor, da die Gemeindeversammlung bewusst auf einen Entscheid unter dem geltenden Recht verzichtet habe.

4.1.2 Die Beschwerdegegnerin führt aus, anlässlich der Gemeindeversammlung seien fünf Abänderungsanträge nicht behandelt worden. Dies stehe einer Genehmigung des Überbauungsplans im vorliegenden Verfahren entgegen. Sollte der Beschluss der Gemeindeversammlung nicht Bestand haben, müsste anlässlich einer kommenden Gemeindeversammlung konkret über die Änderungsanträge abgestimmt werden.

4.2 Der Auffassung der Beschwerdeführerin, dass im vorliegenden Verfahren der Überbauungsplan zu genehmigen sei, kann nicht gefolgt werden. Dies hätte nämlich einen unzulässigen Eingriff des Gerichts in das Planungsermessen der Gemeinde zur Folge. Ein solcher Entscheid liesse sich denn auch nicht auf Art. 101 Abs. 1 VRG stützen.

Das weitere Vorgehen bestimmt sich vielmehr nach dem in E. II/2.3.4 Dargelegten. Zunächst hat der Gemeinderat die hängigen Einsprachen zu beurteilen. Anschliessend wird er den nötigenfalls angepassten Überbauungsplan unter der in der Gemeindeordnung vorgesehenen Mitwirkung des Gemeindeparklaments der Gemeindeversammlung unterbreiten. Dabei sind an der Gemeindeversammlung nur Anträge zuzulassen, die gemäss Art. 18 Ziff. 1 GO rechtzeitig eingereicht wurden. Rückweisungsanträge sind nur dann zuzulassen, wenn sie einen konkreten Auftrag enthalten, wie der Überbauungsplan zu ändern ist. Gegen den durch die Gemeindeversammlung erlassenen Überbauungsplan steht dann der Rechtsmittelweg offen.

## **E. 5**

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Der Gemeindeversammlungsbeschluss vom 20. Juni 2014 betreffend Überbauungsplan "Feld", Näfels, ist aufzuheben. Die Sache ist im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Glarus Nord zurückzuweisen.

## **III.**

### **1.**

1.1 Gemäss Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG hat eine Partei im Beschwerdeverfahren grundsätzlich amtliche Kosten zu tragen, wenn sie unterliegt oder wenn auf ihr Begehren nicht eingetreten wurde. Gemeinden sind gegenüber den kantonalen Behörden nur dann kostenpflichtig, wenn sie im Verfahren als Partei beteiligt und an der Angelegenheit wirtschaftlich interessiert sind (Art. 135 Abs. 2 VRG) oder wenn ihnen grobe Verfahrensfehler oder offensichtliche Rechtsverletzungen unterlaufen sind (Art. 135 Abs. 3 VRG).

1.2 Die Beschwerdeführerin dringt mit ihrem Antrag auf Genehmigung des Überbauungsplans nicht durch. Hingegen obsiegt sie insoweit, als der angefochtene Beschluss der Gemeindeversammlung aufzuheben ist. Es rechtfertigt sich daher die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- zur Hälfte der Beschwerdeführerin aufzuerlegen. Vom von ihr bereits geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- sind ihr Fr. 1'500.- zurückzuerstatten. Zur Hälfte sind die Gerichtskosten auf die Staatskasse zu nehmen, da der Beschwerdegegnerin mangels Erfüllung der besonderen Voraussetzungen von Art. 135 Abs. 2 und 3 VRG keine Kosten aufzuerlegen sind.

### **2.**

Der teilweise obsiegenden Beschwerdeführerin ist zu Lasten der Beschwerdegegnerin eine reduzierte Parteientschädigung von Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zuzusprechen (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG). Eine solche steht der Beschwerdegegnerin nicht zu, da gemäss Art. 138 Abs. 4 VRG Behörden im Beschwerdeverfahren eine Entschädigung nur ausgerichtet wird, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen, welche Voraussetzung vorliegend nicht erfüllt ist.

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