

## **GL\_GERICHTE VG.2014.00103 vom 5. Februar 2015**

GL Gerichte, 2015-02-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl\\_gerichte\\_VG.2014.00103](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2014.00103)

FR: GL\_GERICHTE VG.2014.00103 du 5 février 2015

IT: GL\_GERICHTE VG.2014.00103 del 5 febbraio 2015

### **Regeste**

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

### **Volltext**

Glarus Verwaltungsgericht 05.02.2015 VG.2014.00103 (VG.2015.179) Glaris

Verwaltungsgericht 05.02.2015 VG.2014.00103 (VG.2015.179) Glarona

Verwaltungsgericht 05.02.2015 VG.2014.00103 (VG.2015.179)

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 5. Februar 2015 I. Kammer in Sachen VG.2014.00103 Schönegg Immobilien GmbH Beschwerdeführerin vertreten durch Rechtsanwalt A. \_\_\_\_\_ gegen Gemeinde Glarus Nord Beschwerdegegnerin vertreten durch Rechtsanwalt B. \_\_\_\_\_ und Regierungsrat des Kantons Glarus Vorinstanz betreffend Überbauungsplan Schönegg Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. 1.1 Das rund 2,8 ha grosse Gebiet Schönegg umfasst die in Näfels (Gemeinde Glarus Nord) gelegenen Parz-Nrn. 813, 815, 816 und 817, Grundbuch Näfels. Das Gebiet befindet sich gemäss Zonenplan Näfels grösstenteils in den Bauzonen W2a und W2b sowie auf einer Bautiefe entlang der Strasse Unterdorf in der Wohn- und Gewerbezone. Für das Gebiet besteht eine Überbauungsplanpflicht. 1.2 Die Schönegg Immobilien GmbH reichte als Eigentümerin der Parz-Nrn. 813 und 815 im Jahr 2011 einen Überbauungsplan "Wohnpark Schönegg" für die beiden Parzellen ein. Die Vorprüfung durch das Departement Bau und Umwelt (DBU) ergab am 22. September 2011, dass der Überbauungsplan erhebliche Mängel aufwies, weshalb eine Genehmigung nicht in Aussicht gestellt werden konnte. In der Folge entschied die Gemeinde Glarus Nord, in Zusammenarbeit mit den Grundeigentümern einen Masterplan über das ganze Gebiet erarbeiten zu lassen. Der Masterplan wurde am 6. September 2012 im Amtsblatt publiziert. Am 10. Oktober 2012 erklärte der Gemeinderat Glarus Nord den Masterplan als Grundlage für die ganzheitliche Entwicklung des Gebiets Schönegg. 1.3 Die Schönegg Immobilien GmbH reichte der Gemeinde Glarus Nord einen neuen Überbauungsplan "Wohnpark Schönegg" ein, welcher die Parz-Nr. 815 umfasst. Der Überbauungsplan wurde am 11. Juli 2013 und am 31. Juli 2013 im Amtsblatt publiziert. Gegen den Überbauungsplan gingen beim Gemeinderat Glarus Nord 13 Einsprachen ein. 1.4 Der Gemeinderat Glarus Nord beantragte am 28. Januar 2014 dem Gemeindeparlament, den Überbauungsplan "Wohnpark Schönegg" zu genehmigen und der Gemeindeversammlung zum Erlass vorzulegen. Das Gemeindeparlament folgte diesem Antrag am 20. März 2014. 1.5 An der Gemeindeversammlung vom 20. Juni 2014 stellte ein Stimmbürger einen Rückweisungsantrag, welchen er im Wesentlichen damit begründete, dass zunächst der Richt- und der Nutzungsplan definitiv zu erstellen seien. Über den Überbauungsplan solle erst danach entschieden werden. Die Gemeindeversammlung stimmte dem Rückweisungsantrag zu. 2. 2.1 In der Folge ersuchte die Schönegg

Immobilien GmbH den Gemeinderat Glarus Nord am 28. Juni 2014 um Zustellung einer mit einer Rechtsmittelbelehrung versehenen Verfügung der Rückweisung. Am 15. Juli 2014 stellte der Gemeinderat Glarus Nord der Schönegg Immobilien GmbH einen Protokollauszug der Gemeindeversammlung zu und wies darauf hin, dass es der Schönegg Immobilien GmbH offen stehe, den Rechtsweg zu beschreiten. 2.2 Am 21. Juli 2014 erhob die Schönegg Immobilien GmbH beim DBU Beschwerde und beantragte, es sei der Überbauungsplan "Wohnpark Schönegg" zu genehmigen. Eventualiter sei die Sache an die Gemeinde Glarus Nord mit der Auflage zurückzuweisen, den Überbauungsplan zu genehmigen und die gegen den Überbauungsplan eingegangenen Einsprachen zu behandeln und abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Glarus Nord. Das DBU überwies die Beschwerde am 23. Juli 2014 dem Regierungsrat. 2.3 Die Gemeinde Glarus Nord beantragte am 1. Oktober 2014 die Abweisung des Antrags auf Genehmigung des Überbauungsplans. Eventualiter sei die Sache an die Gemeinde zurückzuweisen, damit die Gemeindeversammlung nochmals über den Überbauungsplan abstimmen und anschliessend der Gemeinderat die hängigen Einsprachen entscheiden könne; unter gesetzlicher Kosten- und Entschädigungsfolge. 2.4 Der Regierungsrat überwies die Sache am 10. Oktober 2014 als Sprungbeschwerde ans Verwaltungsgericht. 3. 3.1 Mit Präsidialverfügung vom 20. Oktober 2014 gab das Verwaltungsgericht dem Regierungsrat Gelegenheit zur Stellungnahme, worauf Letzterer verzichtete. 3.2 Die Schönegg Immobilien GmbH ergänzte am 13. November 2014 ihre Beschwerdebegründung und ersuchte das Verwaltungsgericht, vorfrageweise zu entscheiden, welches Organ in der Gemeinde Glarus Nord für den Erlass eines Überbauungsplans zuständig sei. Dabei stellte sie den Antrag, dass der Gemeinderat für zuständig zu erklären sei. Die Gemeinde Glarus Nord schloss sich dem Antrag der Schönegg Immobilien GmbH auf vorfrageweise Beurteilung der Frage nach der Zuständigkeit zum Erlass eines Überbauungsplans an. II. 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht hat bereits in der Präsidialverfügung vom 20. Oktober 2014 ausgeführt, dass die Sprungbeschwerde vorliegend zulässig ist. Demzufolge ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 1.2 Der Beschluss der Gemeindeversammlung erging am 20. Juni 2014. Die Beschwerde wurde am 21. Juli 2014 der Post übergeben. Damit wurde die 30-tägige Beschwerdefrist gewahrt, selbst wenn man davon ausginge, bereits der Beschluss der Gemeindeversammlung habe die Beschwerdefrist ausgelöst. Dem ist aber ohnehin nicht so. Die Beschwerdeführerin hat bei der Beschwerdegegnerin einen Überbauungsplan eingereicht. Sie ist demzufolge Gesuchstellerin, die nach Art. 76 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) Anspruch auf persönliche Mitteilung des getroffenen Entscheids hat. In dieser Beziehung ist ihre Stellung die gleiche wie diejenige von Bauherren, die der Behörde ein Baugesuch eingereicht haben. Dass die Erledigung des Überbauungsplans nicht durch den Gemeinderat, sondern durch die Gemeindeversammlung erfolgte, ändert am Anspruch auf persönliche Mitteilung nichts. Insofern hätte die Beschwerdegegnerin der Beschwerdeführerin den Entscheid der Gemeindeversammlung formell eröffnen und eine Rechtsmittelbelehrung angeben müssen. Erst mit der korrekten Eröffnung des Entscheids der Gemeindeversammlung beginnt die Beschwerdefrist zu laufen (vgl. zum Ganzen Entscheid der Baurekurskommission Zürich BRKE IV Nr. 0019/2005 vom 27. Januar 2005, publiziert in BEZ 2005 Nr. 10). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.3 Einer Klärung bedarf die Frage, ob für die Behandlung der Beschwerde gegen den angefochtenen Beschluss der Gemeindeversammlung der Regierungsrat oder das DBU zuständig gewesen wäre. 1.3.1

Gemäss Art. 72 Abs. 3 lit. b des Gemeindegesetzes vom 3. Mai 1992 (GemeindeG) kann jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse nachweist, gegen einen rechtswidrigen Beschluss der Gemeindeversammlung beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde erheben. Art. 79 Abs. 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) sieht hingegen vor, dass sich der Rechtsschutz in Planungs- und Bausachen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz richtet. Gemäss dessen Art. 103 Abs. 2 ist gegen Entscheide der Vorsteherschaften der Gemeinden und der weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften und gegen Entscheide der Organe der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten die Verwaltungsbeschwerde an das zuständige Departement zu richten.

1.3.2 Beim Überbauungsplan handelt es sich um einen Sondernutzungsplan (Art. 21 Abs. 2 lit. b RBG). Ist für den Erlass eines Sondernutzungsplans der Gemeinderat zuständig, erweist sich der Rechtsmittelweg als unproblematisch. Gemäss Art. 79 Abs. 1 RBG i.V.m. Art. 103 Abs. 2 VRG steht gegen den Entscheid des Gemeinderats die Beschwerde ans DBU offen.

1.3.3 Es stellt sich jedoch die Frage, ob der Regierungsrat zum Beschwerdeentscheid berufen ist, wenn wie vorliegend (vgl. dazu E. II/2.) die Gemeindeversammlung für den Entscheid über den Sondernutzungsplan zuständig ist. Eine solche Auffassung lässt sich durchaus begründen. So sieht Art. 72 Abs. 3 lit. b GemeindeG gerade vor, dass Entscheide der Gemeindeversammlung grundsätzlich beim Regierungsrat anzufechten sind. Dem steht auch Art. 79 Abs. 1 RBG, welcher auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz verweist, nicht entgegen, da Art. 103 Abs. 2 VRG nicht in erster Linie Beschlüsse der Gemeindeversammlung beschlägt. Indessen spricht vieles dafür, das DBU auch dann für die Behandlung von Beschwerden gegen Sondernutzungspläne für zuständig zu erachten, wenn der erstinstanzliche Entscheid über einen Sondernutzungsplan der Gemeindeversammlung obliegt. Zum einen dient es einer einheitlichen Rechtsprechung, wenn über denselben Streitgegenstand dieselbe Rechtsmittelinstanz entscheidet. Mit anderen Worten erscheint es als problematisch, wenn Beschwerden über Sondernutzungspläne je nach erlassendem Organ entweder durch das DBU oder durch den Regierungsrat zu entscheiden sind. Dies namentlich auch deshalb, weil der ersten Beschwerdeinstanz gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) die volle Überprüfung des Entscheids einschliesslich der Unangemessenheit zukommt. Sodann ist zu berücksichtigen, dass die Sondernutzungspläne eines Genehmigungsentscheids bedürfen, welcher gemäss Art. 28 RBG dem DBU obliegt. Die Koordinationsgrundsätze gemäss Art. 25a RPG erfordern dabei eine Abstimmung des Rechtsmittelentscheids auf den Genehmigungsentscheid (BGE 135 II 22 E. 1.2.3). Es erscheint nun als zweckmässig, wenn diese Koordination nicht erst im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, sondern bereits im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren erfolgt. Da das DBU den Genehmigungsentscheid zu treffen hat, erweist es sich als sinnvoll, dass es stets auch als Rechtsmittelinstanz gegen kommunale Entscheide über Sondernutzungspläne entscheidet. Der naheliegenden Lösung, dass das DBU auch bei Entscheiden der Gemeindeversammlung über Sondernutzungspläne als Beschwerdeinstanz amtiert, steht einzig die gegenüber dem Entscheid des Gemeinderats erhöhte demokratische Legitimation des Entscheides der Gemeindeversammlung gegenüber. Diesbezüglich gilt es aber zu sagen, dass vor Inkrafttreten des neuen RBG der Regierungsrat für die Genehmigung von Überbauungsplänen (Art. 14 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 1. Mai 1988 [aRBG]) und Nutzungsplänen (Art. 16 Abs. 3 aRBG) zuständig war. Nach dem geltenden Recht kommt diese Kompetenz dem DBU nicht nur bei den Sondernutzungsplänen, sondern auch bei den stets durch eine kommunale Legislativbehörde zu erlassenden

Nutzungsplänen (Baureglement und Zonenplan) zu (Art. 28 RBG). Insofern erachtete es der Gesetzgeber als unproblematisch, wenn Entscheide der Gemeindeversammlung dem Departement zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Daher ist es nicht ersichtlich, weshalb das Departement dann auch nicht zur Behandlung von Beschwerden gegen Gemeindeversammlungsbeschlüsse zuständig sein soll. Es ist naheliegend, dass der Gesetzgeber bei der Regelung des Rechtsmittelwegs nicht die Möglichkeit vor Augen hatte, dass in einer Gemeinde die Gemeindeversammlung zum Entscheid über Sondernutzungspläne befugt ist. Es wäre daher wünschenswert, dass der Gesetzgeber klärt, ob in solchen Fällen der Regierungsrat oder das DBU zuständige Rechtsmittelinstanz ist. Bis diese Frage geklärt ist, ist aus den dargelegten Gründen davon auszugehen, dass die Behandlung solcher Beschwerden künftig dem DBU obliegt.

2. 2.1 2.1.1 Die Beschwerdeführerin beantragt die vorfrageweise Überprüfung, wer in der Gemeinde Glarus Nord für den Erlass eines Überbauungsplans zuständig ist. Die Gemeinde habe sich auf den Standpunkt gestellt, dass die Einsprachen erst nach dem Beschluss der Gemeindeversammlung behandelt würden. Würde man die Gemeindeversammlung für zuständig erklären, so müsste diese das Einspracheverfahren abschliessen und den Sondernutzungsplan im Sinne von Art. 27 Abs. 2 RBG erlassen. Bereits daraus folge, dass die Gemeindeversammlung für den Erlass von Überbauungsplänen nicht zuständig sein könne. Aus der Gemeindeordnung Glarus Nord vom 10. Juni 2009 (GO) folge zudem, dass der Erlass eines Überbauungsplans nicht in die Kompetenz der Gemeindeversammlung falle. Daran ändere auch Art. 18 Ziff. 1 GO nichts, da es sich bei dieser Bestimmung nicht um eine Kompetenznorm handle. Auch das Gemeindeparlament sei nicht zuständig. Folglich sei der Gemeinderat zuständig, was auch der einzig gangbare Weg sei.

2.1.2 Die Beschwerdegegnerin vertrat in ihrer Beschwerdeantwort die Ansicht, Art. 18 Ziff. 1 GO stipuliere die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung zum Erlass und zur Abänderung von Überbauungsplänen. In einer weiteren Stellungnahme führte sie jedoch aus, der Gemeinderat Glarus Nord sei ursprünglich der Ansicht gewesen, dass die Genehmigung von Überbauungsplänen in seine Kompetenz falle. Er habe sich indessen der gegenteiligen Ansicht des DBU gebeugt. Wie wenig durchdacht die Zuständigkeitsregeln seien, beweise Art. 27 RBG, wonach vor Erlass des Überbauungsplans das Einspracheverfahren durchzuführen sei. So könnten doch die hängigen Einsprachen sinnvollerweise erst nach Durchführung der Gemeindeversammlung weiterbehandelt werden, da verschiedene Abänderungsanträge eingereicht worden seien.

2.2 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 Entwicklungsplanungen dem obligatorischen Referendum. Art. 18 Ziff. 1 GO sieht vor, dass bei Erlass und Abänderung von Nutzungsplänen sowie 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.

2.3 2.3.1 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.

2.3.2 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 ausulegen. 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).

2.3.3 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. Nicht massgebend ist dabei die Motivation der Beschwerdegegnerin für die vorgenommene Auslegung ihrer Gemeindeordnung. So kommt dem Umstand, dass sie in der Beschwerdeantwort zunächst geltend macht, Art. 18 Abs. 1 GO stipuliere die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, in einer weiteren Eingabe diese Auslegung aber in Zweifel zieht, da sie auf Druck des DBU erfolgt sei, keine weitere Bedeutung zu. Entscheidend bleibt einzig, ob die im vorliegenden Fall erfolgte Auslegung des kommunalen Rechts vertretbar ist oder nicht.

2.4 2.4.1 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).

2.4.2 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.

2.4.3 Daran ändern auch die Einwände der Parteien, dass das in Art. 27 Abs. 2 RBG vorgeschriebene vorgängige Einspracheverfahren nicht durchführbar sei, nichts, beruht diese Auffassung doch auf einem unzutreffenden Verständnis des Einspracheverfahrens. 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 Gemeindeparlament 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).

2.4.4 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. Aus dem Dargelegten wird

ersichtlich, dass es unproblematisch ist, wenn der Gemeinderat zur Durchführung des gemäss Art. 27 Abs. 2 RBG vorgeschriebenen Einspracheverfahrens zuständig ist, der Entscheid über den Überbauungsplan aber der Gemeindeversammlung obliegt. 3. Zu prüfen ist sodann die Zulässigkeit des Rückweisungsbeschlusses der Gemeindeversammlung. 3.1 3.1.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, wegen der Überbauungsplanpflicht könne sie ihr Grundstück nicht in der Regelbauweise bebauen. Mit dem Entscheid der Gemeindeversammlung werde das Baugrundstück faktisch mit einer mehrjährigen Bausperre belegt. Es sei damit zu rechnen, dass es noch Jahre dauern werde, bis eine rechtskräftige neue Nutzungsplanung vorliege. Der Überbauungsplan hätte nur abgelehnt werden dürfen, wenn sachliche Gründe vorgelegen hätten. Solche seien an der Gemeindeversammlung nicht vorgebracht worden. Indem die Gemeindeversammlung den Überbauungsplan ohne jegliche materielle Begründung zurückgewiesen habe, habe sie willkürlich gehandelt. Wenn die Gemeindeversammlung für den Erlass des Überbauungsplans zuständig sei, habe sie sich an die Regeln zu halten, welche beim Erlass von verwaltungsrechtlichen Entscheiden zu beachten seien, was namentlich bedeute, dass sie einen Entscheid aufgrund des geltenden Rechts zu erlassen habe und zudem alle Rechtsuchenden gleich behandeln müsse. 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. 3.2 3.2.1 Der von der Gemeindeversammlung angenommene Antrag auf Rückweisung des Überbauungsplans wurde durch den 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 Zulässig wäre eine Rückweisung jedoch 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.

4. Zu prüfen bleibt, wie weiter vorzugehen ist.

4.1

4.1.1 Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass die Rechtsmittelinstanz nun in der Sache selbst zu entscheiden und den Überbauungsplan zu genehmigen 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 nach dem in E. II/2.4.4 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 Gemeindeparlaments 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.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde teilweise gutzuheissen ist. Der Gemeindeversammlungsbeschluss vom 20. Juni 2014 betreffend Überbauungsplan "Wohnpark Schöneegg", 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 weder mit ihrem Antrag auf Genehmigung des Überbauungsplans durch noch mit demjenigen auf Rückweisung der Sache an den Gemeinderat Glarus Nord mit dem Auftrag, den Überbauungsplan zu genehmigen. 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 Vor-aussetzung vorliegend nicht erfüllt ist. Demgemäss erkennt die Kammer : 1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Beschluss der Gemeindeversammlung Glarus Nord vom 20. Juni 2014 betreffend Überbauungsplan "Wohnpark Schöneegg", Näfels, wird aufgehoben. Die Sache wird im Sinne der Erwägungen an den Gemeinderat Glarus Nord zurückgewiesen. 2. Die pauschale Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.- wird zur Hälfte der Beschwerdeführerin auferlegt und zur Hälfte auf die Staatskasse genommen. Vom bereits geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdeführerin Fr. 1'500.- zurückerstattet. 3. Die Beschwerdegegnerin wird verpflichtet, der Beschwerdeführerin innert 30 Tagen nach Rechtskraft dieses Entscheids eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen. 4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]

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