

GL_GERICHTE VG.2019.00034 vom 27. Juni 2019

GL Gerichte, 2019-06-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2019.00034

FR: GL_GERICHTE VG.2019.00034 du 27 juin 2019

IT: GL_GERICHTE VG.2019.00034 del 27 giugno 2019

Regeste

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

Volltext

Glarus Verwaltungsgericht 27.06.2019 VG.2019.00034 (VG.2019.812) Glaris

Verwaltungsgericht 27.06.2019 VG.2019.00034 (VG.2019.812) Glarona

Verwaltungsgericht 27.06.2019 VG.2019.00034 (VG.2019.812)

Öffentliches Baurecht/Raumplanung/Umweltschutz

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 27. Juni 2019 I. Kammer in Sachen VG.2019.00034 A. _____ Beschwerdeführerinnen B. _____ beide vertreten durch Rechtsanwalt C. _____ gegen 1. Gemeinde Glarus Nord Beschwerdegegner vertreten durch Rechtsanwalt D. _____ 2. Departement Bau und Umwelt des Kantons Glarus betreffend Verlängerung einer Planungszone Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. 1.1 Der Gemeinderat der Gemeinde Glarus Nord setzte am 9. Oktober 2013 in sämtlichen Ortsteilen der Gemeinde Glarus Nord verschiedene Planungszone mit einer Gültigkeit bis am 31. Dezember 2015 fest. Der Beschluss der Gemeinde wurde den betroffenen Grundeigentümern, darunter E. _____ als Eigentümer der Liegenschaft Parz.-Nr. 01, Grundbuch [...], am 10. Oktober 2013 mitgeteilt und am 17. Oktober 2013 im Amtsblatt des Kantons Glarus veröffentlicht. 1.2 Dagegen erhob E. _____ am 6. November 2013 beim Gemeinderat Einsprache. Dieser wies die Einsprache am 5. Februar 2014 ab. Dagegen gelangte E. _____ mit Beschwerde vom 4. März 2014 ans Departement Bau und Umwelt (DBU). Am 6. März 2014 reichten A. _____ und B. _____ als seine Rechtsnachfolgerinnen ebenfalls Beschwerde beim DBU ein. Das DBU nahm am 10. März 2014 vom Verfahrenseintritt von A. _____ und B. _____ Kenntnis und entliess E. _____ aus dem Verfahren. Am 25. August 2015 wies es die Beschwerde ab. 1.3 Der Gemeinderat verlängerte die Planungszone am 2. Dezember 2015 bis am 31. Dezember 2017. 2. 2.1 Am 22. November 2017 verlängerte der Gemeinderat die Planungszone erneut und zwar bis am 31. Dezember 2020. Dies eröffnete er A. _____ und B. _____ am 22. November 2017 und publizierte es im Amtsblatt vom 30. November 2017. Dagegen erhoben A. _____ und B. _____ am 19. Dezember 2017 Einsprache, welche der Gemeinderat am 2. Mai 2018 abwies. 2.2 Dagegen gelangten A. _____ und B. _____ mit Beschwerde vom 12. Juni 2018 ans DBU. Nachdem dieses einen Antrag auf Überweisung der Beschwerde ans Verwaltungsgericht zur Behandlung als Sprungbeschwerde am 26. Juni 2018 abgewiesen hatte, hiess es die Beschwerde am 6. März 2019 teilweise gut, indem es die Planungszone lediglich bis am 9. Oktober 2020 verlängerte. 3. 3.1 In der Folge gelangten A. _____ und B. _____ mit Beschwerde vom 26. März 2019 ans Verwaltungsgericht und beantragten die Aufhebung des Entscheids des DBU vom 6. März 2019. Die über die Liegenschaft Parz.-Nr. 01 verfügte Planungszone sei aufzuheben; alles

unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Gemeinde Glarus Nord. 3.2 Das DBU schloss am 26. April 2019 auf Abweisung der Beschwerde; unter Kostenfolge. Die Gemeinde Glarus Nord beantragte am 17. Mai 2019 ebenfalls die Abweisung der Beschwerde; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten von A. _____ und B. _____. II. 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 79 Abs. 1 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes vom 2. Mai 2010 (RBG) i.V.m. Art. 105 Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, vorliegend sei einzig die rechtliche Grundsatzfrage zu beurteilen, ob eine zweimalige Verlängerung einer Planungszone zulässig sei oder nicht. Gemäss dem klaren Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) könnten die Kantone im Rahmen ihrer Gesetzgebung lediglich eine einmalige Verlängerung der Planungszone vorsehen, wobei der Kanton Glarus festgehalten habe, dass diese Verlängerung maximal zwei Jahre betragen dürfe. Diese Verlängerung beziehe sich aber nicht auf die Maximalfrist von fünf Jahren, sondern auf die Frist der jeweils festgesetzten konkreten Planungszone. Nachdem die Beschwerdegegnerin 1 die Planungszone bereits einmal bis zum 31. Dezember 2017 verlängert habe, sei eine weitere Verlängerung nicht zulässig. Auch wenn sie aufgrund ihrer Lagebeurteilung die Planungszone bei erstmaligem Erlass für weniger als fünf Jahre festgelegt habe, stehe ihr nach dem klaren Gesetzeswortlaut nur eine einzige Verlängerung zu. Selbst wenn man etwa das historische oder systematische Auslegungselement beiziehe, komme man zu keinem anderen Schluss. Bei der Planungszone handle es sich um eine vorsorgliche Massnahme, welche massiv in die Eigentumsfreiheit der Grundeigentümer eingreife. Sie sei deshalb einengend und auf den Wortlaut reduziert auszulegen. 3. 3.1 Müssen Nutzungspläne angepasst werden oder liegen noch keine vor, so kann die zuständige Behörde nach Art. 27 Abs. 1 RPG für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszone dürfen nach Art. 27 Abs. 2 RPG für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen. Art. 31 Abs. 3 RBG regelt dabei, dass Planungszone für längstens fünf Jahre bestimmt werden; diese Frist kann um höchstens zwei weitere Jahre verlängert werden. 3.2 Mit der Planungszone stellt das Raumplanungsgesetz den zuständigen Planungsträgern ein bundesrechtliches Instrument zur Sicherung künftiger Nutzungspläne oder Nutzungsplanänderungen zur Verfügung. Die Planungszone bezweckt, einen bestehenden räumlichen Zustand mit Blick auf die neue Nutzungsordnung einstweilen zu sichern. Es soll verhindert werden, dass die Behörde Baubewilligungen für Vorhaben erteilen muss, die den vorgesehenen neuen Vorschriften widersprechen oder die Durchführung der beabsichtigten Planung beeinträchtigen oder verunmöglichen könnten. Die Planungszone stellt somit eine vorsorgliche (und damit zeitlich begrenzte), sichernde Massnahme dar und verschafft dem in Entstehung begriffenen Nutzungsplan eine gewisse (negative) Vorwirkung. Sie dient letztlich der Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Raumplanungsauftrags und kann sich daher auf ein bedeutendes öffentliches Interesse stützen (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar zum Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 N. 7). Die Festsetzung von Planungszone bewirkt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und ist mit Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) nur vereinbar, wenn sie die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt, also auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im

öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist (BGer-Urteil 1C_149/2018 vom 13. September 2018 E. 2.2). 4. 4.1 Strittig ist vorliegend einzig, ob das Erfordernis der genügenden gesetzlichen Grundlage erfüllt ist. Während die Beschwerdeführerinnen davon ausgehen, das Bundesrecht wie auch das kantonale Recht liessen lediglich eine einmalige Verlängerung von Planungszonen zu, vertreten die Beschwerdegegner die Auffassung, eine mehrmalige Verlängerung sei zulässig, solange die Gesamtfrist von sieben Jahren nicht überschritten werde. 4.2 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. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, unter anderem 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 anderen Vorschriften ergeben (BGE 141 V 674 E. 2.2, 139 V 148 E. 5.1, je mit Hinweisen). 4.3 4.3.1 Soweit die Beschwerdeführerinnen davon ausgehen, dass das Bundesrecht nur eine einmalige Verlängerung der Planungszone zulasse, da der Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 RPG klar sei, ist ihnen nicht zu folgen. Gemäss dem Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 RPG kann das kantonale Recht eine Verlängerung der Planungszonen vorsehen. Dies schliesst nicht aus, dass eine Planungszone im Rahmen einer Gesamtfrist mehrmals verlängert werden kann, spricht doch Art. 27 Abs. 2 RPG nicht von einer bloss einmaligen Verlängerung. Deutlich wird dies, wenn man den französischen Text von Art. 27 Abs. 2 RPG bezieht. Dieser lautet wie folgt: "Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus; le droit cantonal peut prolonger ce délai." Aus dem französischen Gesetzestext wird klar, dass das kantonale Recht ganz allgemein die Frist von fünf Jahren verlängern kann. Daraus folgt, dass nicht von einer bloss einmaligen Verlängerungsmöglichkeit auszugehen ist, wenn in Art. 27 Abs. 2 RPG steht, dass das kantonale Recht eine Verlängerung der Planungszonen vorsehen könne. 4.3.2 Das kantonale Recht regelt in Art. 31 Abs. 3 RBG, dass Planungszonen für längstens fünf Jahre bestimmt werden dürfen; diese Frist kann um höchstens weitere zwei Jahre verlängert werden. Der Ausdruck "diese Frist" bezieht sich grammatikalisch auf die Maximalfrist von fünf Jahren, was nahelegt, dass das kantonale Recht eine Gesamtfrist von sieben Jahren vorsieht, wobei die erstmalige Anordnung der Planungszone für maximal fünf Jahre erfolgen darf. Einer mehrmaligen Verlängerung der Planungszonen steht Art. 31 Abs. 3 RBG dem Wortlaut nach so lange nicht entgegen, bis die Gesamtfrist von sieben Jahren ausgeschöpft ist. 4.3.3 Die Auffassung, wonach sowohl Art. 27 Abs. 2 RPG als auch Art. 31 Abs. 3 RBG eine mehrmalige Fristverlängerung zulassen, entspricht auch dem Sinn und Zweck dieser Rechtsnormen. Als Eingriff in die durch Art. 26 BV geschützte Eigentumsгарantie muss eine Planungszone stets verhältnismässig sein (Art. 36 Abs. 3 BV). Zweck von Art. 27 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 31 Abs. 3 RBG ist einzig, die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit in zeitlicher Hinsicht zu konkretisieren (Waldmann/Hänni, Art. 27 N. 22). Eine Planungszone, die bei ihrem erstmaligen Erlass für einen längeren Zeitraum als fünf Jahre festgesetzt wird, ist von Gesetzes wegen unverhältnismässig. Dasselbe gilt für eine Planungszone, welche gesamthaft, d.h. inklusive allfälliger Verlängerungen, für mehr als sieben Jahre festgesetzt wird. Für den von einer Planungszone betroffenen Grundeigentümer misst sich die Schwere des Eingriffs in seine geschützte

Grundrechtsposition an der Gesamtdauer der Planungszone und zwar unabhängig davon, ob die Planungszone nie, nur einmal oder mehrmals verlängert wurde. Insofern bestehen keine überzeugenden Gründe dafür, bloss eine einmalige Verlängerung der Planungszone zuzulassen. Aus dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz ergibt sich aber auch, dass die Planungszone beim erstmaligen Erlass nicht stets für die Maximaldauer von fünf Jahren festgesetzt werden darf, sondern immer im Einzelfall zu berücksichtigen ist, für welche Zeitdauer eine Planungszone mutmasslich notwendig ist. Kommt nun eine Behörde beim erstmaligen Erlass der Planungszone zum Schluss, diese sei nicht für die Dauer von fünf Jahren notwendig und setzt sie die Planungszone für eine kürzere Dauer fest, so wäre es stossend, wenn dieses (korrekte) Vorgehen dazu führen würde, dass die zulässige Gesamtdauer der Planungszone dadurch verkürzt wird. Vielmehr ist bei jeder Verlängerung der Planungszone zu prüfen, ob deren Voraussetzungen, insbesondere die Verhältnismässigkeit, noch erfüllt sind, was durch eine zeitlich gestaffelte Anordnung bzw. Verlängerung der Planungszone in besonderer Weise ermöglicht wird. Würde hingegen mit den Beschwerdeführerinnen davon ausgegangen, dass nur eine einmalige Verlängerung der Planungszone möglich ist, wären die Behörden versucht, beim erstmaligen Erlass der Planungszone stets die Maximalfrist von fünf Jahren auszuschöpfen, was dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht zuträglich wäre und so gerade der Intention von Art. 27 Abs. 2 RPG i.V.m. Art. 31 Abs. 3 RBG widersprechen würde.

4.3.4 Schliesslich führen auch die weiteren Auslegungselemente zu keinem anderen Schluss. So erkennen die Beschwerdeführerinnen zutreffend, dass sich namentlich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen keine Hinweise für deren Auslegung ergeben.

4.3.5 Damit ist eine zweite Verlängerung der Planungszone grundsätzlich zulässig. Indem der Beschwerdegegner 2 in seinem Beschwerdeentscheid die Planungszone lediglich bis zum 9. Oktober 2020 verlängerte, wurde die maximale Frist von sieben Jahren eingehalten. Die Beschwerdeführerinnen machen zu Recht nicht geltend, dass die übrigen Voraussetzungen für die Verlängerung der Planungszone nicht erfüllt seien. So bestreiten sie namentlich nicht, dass sie in einem öffentlichen Interesse liegt sowie geeignet, erforderlich und verhältnismässig ist. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

III. Die Gerichtskosten von pauschal Fr. 2'000.- sind den unterliegenden Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG) und mit dem von ihnen bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Ausgangsgemäss steht ihnen keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG e contrario). Soweit die Beschwerdegegnerin 1 eine solche beantragt, ist sie darauf hinzuweisen, dass die Beantwortung von Rechtsmitteln zum angestammten Aufgabenbereich eines Gemeinwesens gehört, weshalb Behörden in der Regel keine Entschädigung ausgerichtet wird, ausgenommen im Klageverfahren oder wenn besondere Umstände dies rechtfertigen (Art. 138 Abs. 4 VRG). Die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung an die Beschwerdegegnerin 1 sind vorliegend nicht erfüllt. Demgemäss erkennt die Kammer :

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt und mit dem von ihnen bereits geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe verrechnet.
3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.
4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]