

An den Landrat

Glarus, 11. Juni 2024

Motion GLP-Fraktion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen»

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 20. Januar 2024 reichte die GLP-Fraktion die Motion «Vereinfachung im Raumplanungs- und Baugesetz: Mehr Effizienz an NUP-Gemeindeversammlungen» ein (s. Beilage). Die Motion fordert eine Regelung, wonach die Gemeindeversammlung direkt über Änderungsanträge zur Nutzungsplanung entscheiden kann und nicht – wie es das geltende Recht vorsieht – zuerst eine Rückweisung bzw. die Beschlussfassung an einer nächsten Gemeindeversammlung erfolgen muss. Die Beratungen zu Nutzungsplanänderungen würden sich mit der heutigen Regelung über mehrere Gemeindeversammlungen und Jahre erstrecken.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Motion will das langwierige Verfahren bei Nutzungsplanrevisionen beschleunigen. Der Regierungsrat begrüsst das Anliegen. Die Nutzungsplanrevision der Gemeinde Glarus Nord wurde bereits im Jahr 2015 angestossen und konnte bislang noch nicht genehmigt werden. Ein Handlungsbedarf ist offensichtlich, zumal die Nutzungsplanrevision der Gemeinde Glarus Süd noch aussteht und auch künftig Teil- und Totalrevisionen anstehen werden.

2.1. Rechtliche Vorgaben

Die für Nutzungsplanverfahren massgeblichen und zu beachtenden Vorgaben des Bundesrechts finden sich in Artikel 4 des Raumplanungsgesetzes (RPG), welcher die Mitwirkungsrechte der Bevölkerung bei Planungsgeschäften regelt, sowie in Artikel 33 RPG, welcher den Rechtsschutz betroffener Personen bei Planungsgeschäften statuiert.

Im kantonalen Recht ist insbesondere Artikel 27 Absatz 2 des Raumentwicklungs- und Baugesetzes (RBG) relevant. Dieser statuiert, dass die Stimmberechtigten das Baureglement und den Zonenplan gesamthaft oder teilweise annehmen, gesamthaft ablehnen oder mit einem Antrag auf Änderung an den Gemeinderat zurückweisen können. Abänderungsanträge sind zwingend vor der Durchführung der Gemeindeversammlung einzureichen. Dieser Absatz wurde von der Landsgemeinde 2017 in das RBG aufgenommen. Im Memorial wurde damals ausgeführt, dass Einzelanpassungen direkt an der Gemeindeversammlung nicht möglich seien, da sie in der Regel wieder öffentlich aufgelegt werden müssten. Planungsinstru-

mente würden ein umfangreiches Auflage-, Einsprache- und Rechtsmittelverfahren durchlaufen, in welchem die Rechte der Betroffenen sachgerecht einbezogen würden. Abänderungsanträge, die direkt an der Gemeindeversammlung beschlossen würden, würden diesem Verfahren zuwiderlaufen. Einzelne Festlegungen in Planungsinstrumenten könnten nicht ohne Verletzung der Rechte der Betroffenen einfach so erlassen werden, sondern müssten – auch bei nur geringfügigen Änderungen – nochmals das vorgesehene Verfahren durchlaufen. Somit komme ein an der Gemeindeversammlung abgeänderter Erlass de facto einer Rückweisung an den Gemeinderat gleich, wie dies in Absatz 2 vorgesehen wurde. Eine Streichung der zwingenden Rückweisung von Abänderungsanträgen zu Nutzungsplanungen aus Artikel 27 Absatz 2 RBG hätte somit Einfluss auf die Mitwirkung und insbesondere das Einspracheverfahren gemäss Artikel 26 RBG. Die Auswirkungen sind vertieft zu prüfen.

2.2. Rechtsprechung

Das Bundesgericht führt in publizierten Entscheid BGE 135 II 286 allerdings aus, dass das Mitwirkungsrecht von Artikel 4 RPG nur indirekt dem Rechtsschutz diene und bei – mit Blick auf den Gesamtzusammenhang – untergeordneten nachträglichen Planänderungen ohne weitergehendes öffentliches Interesse darum von einer Nachholung des Mitwirkungsverfahrens abgesehen werden dürfe. Andererseits verlange der Rechtsschutz im Planungsverfahren im Sinne von Artikel 33 RPG lediglich die Auflage der Nutzungspläne, nicht aber deren Planentwürfe. Diesem Anspruch genüge ein Verfahren, welches die öffentliche Auflage des Nutzungsplanes erst nach dessen Festsetzung durch das zuständige Organ zur Einleitung des Rechtsmittelverfahrens anordne. Das rechtliche Gehör im Sinne von Artikel 29 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) werde dadurch nicht verletzt. Die in Artikel 27 Absatz 2 RBG geregelte Pflicht der Rückweisung ist damit gemäss Bundesgericht nicht zwingend, vorausgesetzt beim Abänderungsantrag handelt es sich um eine untergeordnete Planänderung.

2.3. Lehre

Die Lehre vertritt allerdings die Haltung, dass die gesetzlichen Mitwirkungsmöglichkeiten von Artikel 4 RPG und das rechtliche Gehör bereits in Bezug auf die Planentwürfe zu gewähren seien. Kann ein Betroffener sich erst nach der Planaufgabe gegen den Nutzungsplan bei der Beschwerdeinstanz wehren, ist die Überprüfung trotz umfassender Prüfungsbefugnis insofern eingeschränkt, als dass die Rechtsmittelinstanz in Bezug auf das Planungsermessen der Planungsbehörden Zurückhaltung übt. Das sei mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Artikel 29 Absatz 2 BV nicht vereinbar (zum Ganzen AEMISEGGER/HAAG, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2020, N. 24 und 31 ff. zu Art. 33 RPG). Dieser umfasse das Recht des betroffenen Grundeigentümers, bei einer Änderung des Nutzungsplans individuell angehört zu werden, bevor über die Behandlung seines Grundstücks definitiv entschieden werde. Dem Gehörsanspruch könne jedoch auch durch nachträgliche öffentliche Auflage des von der Gemeindeversammlung beschlossenen Nutzungsplans Rechnung getragen werden (MUGGLI, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2020, N. 27 zu Art. 4 RPG). Eine Wiederholung der öffentlichen Auflage sei insbesondere dann notwendig, wenn ein bereits aufgelegter Nutzungsplan wesentlich geändert worden sei. Dabei würden aber lediglich noch die Änderungen der Einsprache unterliegen (AEMISEGGER/HAAG, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Zürich/Basel/Genf 2020, N. 34 zu Art. 33 RPG).

2.4. Regelungen in anderen Kantonen

Die Handhabung von Abänderungsanträgen zu Nutzungsplanrevisionen an Gemeindeversammlungen wird in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden entscheidet der Gemeinderat über die Nutzungsplanung. Der Erlass untersteht dem fakultativen Referendum. Abänderungsanträge durch die Bevölkerung sind ausserhalb der Mitwirkungsmöglichkeiten von Artikel 4 RPG demnach gar nicht möglich. Ähnlich verhält

es sich im Kanton St. Gallen. Die Handhabung in den Zürcher Gemeinden gestaltet sich dagegen unterschiedlich. Teilweise sind Abänderungsanträge an Gemeindeversammlungen möglich, teilweise werden Nutzungsplanrevisionen per Urnenabstimmung beschlossen, womit ebenfalls keine Möglichkeit auf Abänderung besteht. Im Kanton Aargau sind Änderungsanträge an Gemeindeversammlungen zu Nutzungsplanrevisionen zulässig und führen – wie im Kanton Glarus – zwingend zu einer Rückweisung an den Gemeinderat. Nach erfolgter Rückweisung kommt der Sachverhalt zum zweiten Mal vor die Gemeindeversammlung und wird in einer abschliessenden Lesung als erledigt beurteilt, sodass der gleiche Sachverhalt nicht unzählige Male rückgewiesen werden kann. Im Kanton Nidwalden wird dagegen direkt über die Abänderungsanträge an der Gemeindeversammlung abgestimmt. Diese sind binnen 10 bzw. 20 Tagen nach erfolgter Veröffentlichung der Planvorlage beim Gemeinderat schriftlich und begründet einzureichen und dürfen nur Bestimmungen oder Grundstücke betreffen, welche bereits öffentlich aufgelegt waren. Die Gemeinde orientiert die betroffenen Grundeigentümer über die Abänderungsanträge und unterbreitet diese der Gemeindeversammlung zur direkten Beschlussfassung. Im Kanton Zug sind Abänderungsanträge ebenfalls vorgesehen. Der Gemeinderat kann die weitere Behandlung von Abänderungsanträgen jedoch auf eine spätere Gemeindeversammlung verschieben, wenn er deren Auswirkungen näher abklären will. Zudem kann ein Antrag durch den Gemeinderat oder die Stimmberechtigten direkt der Urnenabstimmung unterstellt werden. Auch im Kanton Graubünden sind Änderungen an ortsplanerischen Vorlagen aufgrund von Anträgen an der Gemeindeversammlung zulässig. Bei erheblichen Änderungen gegenüber den aufgelegten Plänen werden Mitwirkungsaufgaben wiederholt. Bei untergeordneten Änderungen kann aber direkt über die Änderung abgestimmt werden. Diese muss in der Publikation des Gemeindebeschlusses ausdrücklich erwähnt werden.

3. Schlussfolgerung

Die Möglichkeit von Abänderungsanträgen hat Vor- und Nachteile. Einerseits ist damit eine direkte Mitwirkungsmöglichkeit der Stimmbewölkerung möglich. Dies führt zu einer breiten demokratischen Abstützung der Vorlagen. Andererseits können mit Anträgen Änderungen beschlossen werden, welche gegen Bundesrecht verstossen und deshalb vom Kanton später nicht genehmigt werden können. Durch die Möglichkeit von Abänderungen werden zudem Teilaspekte einer in sich stimmigen Planung verändert, womit die Kongruenz eines Nutzungsplans gestört werden könnte. Eine Streichung der Rückweisung und somit auch eine Vereinfachung der Einflussnahme auf umfassend erstellte Pläne könnte diesen Effekt gar noch verstärken. Des Weiteren würde eine Streichung der Rückweisung auch bedeuten, dass allfällig betroffenen Grundeigentümern die Möglichkeit der vorgängigen Einsprache im Sinne von Artikel 26 RBG genommen würde. Sie würden auf den Rechtsweg verwiesen, wobei die Zulässigkeit dieser Handhabung in der Lehre umstritten ist.

Die langwierigen Verfahren bei Nutzungsplanrevisionen – wie dies aktuell in Glarus Nord der Fall ist – lassen jedoch deutlichen Handlungsbedarf erkennen. Die mit der Motion vorgeschlagene Gesetzesänderung ist im Grundsatz zwar ein gangbarer Lösungsansatz, wirft jedoch zahlreiche Fragen auf, welche es bei einer Überweisung vertieft zu prüfen gilt.

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Motion zu überweisen.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Kaspar Becker, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Motion