

MARTI RECHTSANWÄLTE

eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Glarus
Mitglieder des Schweiz. Anwaltsverbandes

Telefon 055 640 39 39
Telefax 055 640 40 03
e-mail: info@marti-rechtsanwaelte.ch
CHE-101.937.401 MWST

per email: bcollenberg@bluewin

Gerichtshausstrasse 34
Postfach 649
CH-8750 Glarus

Herr
Basil Collenberg

lic. iur. Werner Marti
Rechtsanwalt und Urkundsperson

MLaw Jacques Marti
Rechtsanwalt und Urkundsperson

Glarus, 13. Dezember 2012 kk

Zuständigkeit für die Erlasse des kommunalen Richtplanes

Sehr geehrter Herr Collenberg

Ich beziehe mich auf unser Telefongespräch und sende Ihnen im Anhang meine Stellungnahme betreffend Zuständigkeit zum Erlass des kommunalen Richtplanes.

Ich möchte darauf hinweisen, dass ich diese Stellungnahme kurzfristig abgegeben habe und deshalb keine vertiefte Abklärung vornehmen konnte. Diese Stellungnahme stellt somit eine erste Einschätzung dar. Dies betrifft insbesondere die Frage der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung. Hier ersuche ich Sie, insbesondere auch meine Empfehlung zu beachten.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Angaben gedient zu haben und verbleibe

mit freundlichen Grüssen

lic. iur. Werner Marti, per e-mail

Anhang:
m/Stellungnahme

Abklärung betreffend Zuständigkeit zum Erlass des kommunalen Richtplanes

1. Kantonales Recht

Der Begriff des kommunalen Richtplanes wurde erst mit dem Erlass des Raumentwicklungs- und Baugesetzes eingeführt. Dieses Gesetz wurde an der Landsgemeinde vom 02.05.2010 erlassen und auf den 01.07.2011 in Kraft gesetzt. Die Beratungen zum Raumentwicklungs- und Baugesetz fanden somit in der Periode 2009/2011 statt.

Gemäss Memorial 2010, S. 141, enthält das neue Raumentwicklungs- und Baugesetz zahlreiche neue Elemente. Dazu wird explizit die kommunale Richtplanung erwähnt, welche neu Pflicht ist. Gemäss Memorial fördert die kommunale Richtplanung, das strategische Handeln sowie Abstimmung räumlicher Konflikte auf Gemeindeebene. Wiederholt wird dieser Grundsatz auf S. 143 des Memorials. Hier wird bezüglich Art. 16 f. des Raumentwicklungs- und Baugesetzes explizit ausgeführt, dass die Pflicht zur kommunalen Richtplanung das strategische Denken und Handeln sowie die Abstimmung der räumlichen Konflikte auf Stufe Gemeinde fördern und verbessern soll.

Der Kanton St. Gallen kennt das Instrument der kommunalen Richtplanung schon seit längerer Zeit. Zum st. gallischen Bau- und Planungsrecht besteht auch ein Kommentar von Dr. iur. Balthasar Heer, Rechtsanwalt, Verwaltungsrichter und Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen, aus dem Jahre 2003, welcher als Standardkommentar des st. gallischen Bau- und Planungsrechtes betrachtet werden kann. Gemäss Heer (N.47) stellt die kommunale Richtplanung einen Teil der Ortsplanung auf Stufe der politischen Gemeinde dar. Explizit wird dabei ausgeführt, dass die Ortsplanung über folgende Instrumente verfügt:

- Kommunalen Richtplan
- Zonenplan und Baureglement
- Ueberbauungsplan

- Gestaltungsplan
- Deponieplan
- Abbauplan
- Schutzverordnung

Abgesehen von den letzten Begriffen (Deponieplan, Abbauplan und Schutzverordnung) verfügt somit das st. gallische Raumplanungs- und Baurecht über die gleichen Instrumente wie das neue glarnerische Gesetz, weshalb der Kommentar Heer hier beigezogen werden kann.

Heer unterscheidet dann im Weiteren diese Pläne nach ihrer Wirkung und hält fest, dass die Nutzungspläne (N.51 ff.) für die betroffenen Grundeigentümer verbindlich sind, hingegen nicht die Richtpläne (N.55 ff.). Diese sind für das Grundeigentum nicht unmittelbar verbindlich. Gemäss Heer sind Richtpläne auf eine langfristige Entwicklung abgestimmte Planungsmassnahmen, welche Wirkung für die Behörden zeigen.

Gemäss dem st. gallischen Baurecht (Art. 5 Abs. 3 Baugesetz) sind die kommunalen Richtpläne für die Ortsplanung als Richtlinien wegleitend. Eine entsprechende explizite Bestimmung fehlt im glarnerischen Recht. Aufgrund der Bestimmung in Art. 17 Abs. 3 des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Glarus, wonach der kommunale Richtplan mit der kantonalen Genehmigung für die Behörden verbindlich wird, wird aber der gleiche Effekt erzielt. Da der Richtplan für die Gemeinde beim Erlass der Nutzungsplanung behördenverbindlich ist, kann der Gemeinderat, welcher der Gemeindeversammlung den Entwurf der Nutzungsplanung vorlegen muss, keine Nutzungsplanung vorlegen, welche mit der kommunalen Richtplanung nicht übereinstimmt. Damit wird auch nach glarnerischem Recht die kommunale Richtplanung für die Nutzungsplanung wegleitend. (Vgl. Heer N.56).

2. Kommunales Recht

Gemäss Art. 17 des Raumplanungs- und Baugesetzes regelt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit für den Erlass des kommunalen Richtplanes.

Für die Gemeinde Glarus Nord ist deshalb zu prüfen, ob der Erlass des Richtplanes in die Kompetenz

- der Gemeindeversammlung
- des Parlaments
- des Gemeinderates

fällt.

a. Gemeindeversammlung

Gemäss Art. 13 Bst. b der Gemeindeordnung fällt der Erlass und die Aenderung von Nutzungsplänen sowie der Beschluss dieser Verkehrs- und Entwicklungsplanungen in die Kompetenz der Gemeindeversammlung (obligatorisches Referendum).

Der Begriff der kommunalen Richtplanung wird in Art. 13 nicht erwähnt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob unter dem Begriff Beschlüsse über Verkehrs- und Entwicklungsplanungen der Erlass des kommunalen Richtplanes zu subsumieren ist.

Dafür spricht die Tatsache, dass gemäss Art. 16 den Inhalt des kommunalen Richtplanes wie folgt definiert:

- „Die kommunale Richtplanung legt insbesondere die angestrebte räumliche Entwicklung bezüglich Nutzung, Verkehr, Ausstattung und Gestaltung, Versorgung und Entsorgung sowie nachhaltiger Energieversorgung, fest. Sie kann sich auf die angestrebten Veränderungen beschränken.“

Vom Inhaltlichen her betrachtet, könnte man sich deshalb auf den Standpunkt stellen, dass unter Beschlüsse über Verkehrs- und Entwicklungsplanungen der Erlass der kommunalen Richtplanung zu verstehen ist. Dagegen spricht die Tatsache, dass die kommunale Vorlage und die kantonale Vorlage das kantonale Raumentwicklungs- und

Baugesetz parallel beraten und fast parallel verabschiedet wurden. Die Gemeindeordnung Gemeinde Glarus wurde am 10.07.2009 verabschiedet, das kantonale Baugesetz an der Landsgemeinde 2010. Der regierungsrätliche Entwurf muss deshalb schon vorgelegen haben, als man die Gemeindeordnung erliess. Wenn unter dem Begriff der Verkehrs- und Entwicklungsplanung die kommunale Richtplanung gemeint war, ist es deshalb nicht nachvollziehbar, weshalb man nicht auch den Begriff der kommunalen Richtplanung explizit erwähnt hat. Allenfalls können hier die Materialien, welche Auskunft über die Beratung der Gemeindeordnung geben, nähere Aufschlüsse geben. Ebenfalls spricht gegen die Subsumierung der kommunalen Richtplanung unter dem oben erwähnten Begriff die Tatsache, dass beim Erlass des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes, welcher später erfolgte, sich keine Hinweise ergeben, dass aufgrund von Art. 13 Bst. b (Beschlüsse über Verkehrs- und Entwicklungsplanungen) der Erlass des kommunalen Richtplanes der Gemeindeversammlung obliegt.

Zudem spricht auch noch ein inhaltliches Element gegen den Erlass der kommunalen Richtplanung durch die Gemeindeversammlung. Wenn der kommunale Richtplan durch die Gemeindeversammlung erlassen wird, welcher gleichzeitig auch die Nutzungsplanung zu erlassen hat, wird eine ähnlich gelagerte Diskussion zweimal geführt. Das erste Mal mit dem Effekt, dass sie für die Behörden verbindlich ist (Erlass des kommunalen Richtplanes) und das zweite Mal, dass sie für die Grundeigentümer verbindlich ist, wobei im ersten Fall, beim Erlass der Richtplanung, dem Grundeigentümer keine Rechtsmittel zustehen, währenddem im zweiten Falle die Betroffenen Rechtsmittel zur Verfügung haben.

Festzuhalten ist, dass die Gemeindeordnung Glarus Nord in diesem Punkte nicht klar ist, wobei ich dazu tendiere, den Erlass der kommunalen Richtplanung nicht der Kompetenz der Gemeindeversammlung zuzuordnen.

b. Zuständigkeit des Parlaments

Die Zuständigkeit des Parlaments ist in Art. 32 der Gemeindeordnung umschrieben.

Sofern der Erlass der kommunalen Richtplanung in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt, hat das Parlament gemäss Art. 32 Ziff. 1 über dieses Geschäft zuhanden der Gemeindeversammlung zu beschliessen.

Geht man davon aus, dass die Zuständigkeit zum Erlass des kommunalen Richtplanes nicht in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt, entfällt eine Zuständigkeit des Parlaments gestützt auf Art. 32 Ziff. 1, Gemeindeordnung.

Gemäss Art. 32 Ziff. 4 Bst. e hat das Parlament aber auch die Kompetenz zur Genehmigung des Finanzplanes und anderen strategischen Planungen, die für Gemeinderat und Parlament wegleitend sind.

Ich habe Ihnen die Bedeutung der kommunalen Richtplanung einleitend, gestützt auf das kantonale Raumentwicklungs- und Baugesetz sowie, gestützt auf den Kommentar Heer im st. gallischen Baurecht, dargestellt. Ich betrachte deshalb den Erlass der kommunalen Richtplanung als strategische Planung im Sinne von Art. 32 Ziff. 4 Bst. e der Gemeindeordnung Glarus Nord, womit die Kompetenz des Parlaments begründet wird. Gerade weil die kommunale Richtplanung für den Gemeinderat und auch für das Parlament wegleitend und damit verbindlich ist, ist er auch vom Parlament zu erlassen.

Dies ergibt sich auch aus dem ganzen Ablauf der nachfolgenden Nutzungsplanung.

Die Nutzungsplanung fällt in die Kompetenz der Gemeindeversammlung. Aufgrund von Art. 32 Ziff. 1 der Gemeindeordnung wird dannzumal das Parlament dieses Geschäft zuhanden der Gemeindeversammlung zu beschliessen haben. Im Rahmen dieser Vorbereitung der Nutzungsplanung wird das Parlament überprüfen müssen, ob die Nutzungsplanung, welche vom Gemeinderat vorgelegt wird, der kommunalen Richtplanung entspricht. Wenn es diese Kompetenz der Kontrolle hat, muss es aber auch die Kompetenz haben, den entsprechenden Rahmen (nämlich die kommunale Richtplanung) selbst vorzugeben. Ansonsten würde sich die Kontrolle des

Parlaments auf die Frage beschränken, ob der Gemeinderat die von ihm selbst aufgelegten Regeln eingehalten hat.

c. Zuständigkeit des Gemeinderates

Gemäss Art. 35 Ziff. 2 der Gemeindeordnung stehen dem Gemeinderat sämtliche Befugnisse zu, welche nicht zwingend durch das kantonale Recht oder ausdrücklich durch die Gemeindeordnung dem Stimmberechtigten, dem Parlament oder einer anderen Instanz zugewiesen sind. Da ich vorstehend die Zuständigkeit des Parlaments begründet habe, entfällt die Kompetenz des Gemeinderates zum Erlass des kommunalen Richtplanes.

d. Schlussbemerkung, Empfehlung

Es ist unbefriedigend, wenn Zuständigkeitsfragen im Verhältnis Gemeinderat/Parlament/Stimmbürger umstritten und im Streitfalle gerichtlich festgelegt werden müssen. Es empfiehlt sich, solche Unklarheiten durch den Gesetzgeber zu klären. Auf Gemeindeebene ist dieses Vorgehen einfach, indem die Gemeindeordnung angepasst werden kann, damit werden auch sämtliche demokratische Rechte der Stimmbürger gewahrt. Diese sollen dann in Kenntnis der klaren Fragestellung darüber befinden, ob der Gemeinderat, das Parlament oder die Gemeindeversammlung für den Erlass der kommunalen Richtplanung zuständig ist. In diesem Sinne beantrage ich eine Klärung der gesetzlichen Grundlage durch eine Aenderung (für den Fall, dass die Kompetenz dem Gemeinderat oder der Gemeindeversammlung zugeschrieben werden soll) respektive durch eine Klärung der bestehenden Rechtslage durch den Gesetzgeber selbst, sofern die Kompetenz, wie oben dargelegt, beim Parlament verbleiben soll.

Dabei bestehen für das Parlament zwei Möglichkeiten:

- Das Parlament erlässt den Richtplan. Dies ist meines Erachtens die Regelung, welche sich aus der heutigen Gemeindeordnung ergibt. Beim Erlass des Richtplanes hat das Parlament die Kompetenz, den Richtplan auch abzuändern und zu ergänzen.

- Das Parlament genehmigt den Richtplan. In diesem Falle kann das Parlament den Entwurf des Gemeinderates nur annehmen oder ablehnen oder zur Ueberarbeitung an den Gemeinderat zurückweisen.

13.12.2012/kk