

Allgemeiner Nutzungsplan: "Wesentliche Änderungen" am Entwurf des Gemeinderats

- Will der Einwohnerrat (die Gemeindeversammlung) "wesentliche Änderungen" gegenüber dem gemeinderätlichen Entwurf beschliessen, bedarf es dazu einer zweiten Lesung. Die Verletzung der Verfahrensvorschrift führt zur Zurückweisung zwecks Durchführung einer zweiten Lesung. Ein vorgängiges Auflage- und Einwendungsverfahren muss hingegen nicht nochmals durchgeführt werden (§ 25 Abs. 2 BauG; Erw. 4 und 6.1).
- Anordnung von vorsorglichen Massnahmen zur Klarstellung, was für die Zwischenzeit gilt (Erw. 6.2).

Aus dem Entscheid des Regierungsrats vom 7. April 2021 (RRB 2021-000434)

Aus dem Sachverhalt

Der Stadtrat X. legte dem Einwohnerrat den Entwurf für eine Änderung des Allgemeinen Nutzungsplans zum Beschluss vor. Entgegen dem Antrag des Stadtrats strich der Einwohnerrat § 4b Abs. 4 aus dem BNO-Entwurf und beschloss die Nutzungsplanänderung. Die aus dem Entwurf gestrichene Bestimmung lautete:

§ 4b Gestaltungspläne

...

⁴ Bei grösseren Arealen oder besonderen Rahmenbedingungen kann der Stadtrat Konkurrenzverfahren verlangen.

Gegen die Streichung dieser Bestimmung wurde Beschwerde erhoben.

Aus den Erwägungen

4. Verletzung von § 25 Abs. 2 BauG

4.1

Im Streit liegt, ob die Streichung von § 4b Abs. 4 BNO-Entwurf durch den Einwohnerrat verfahrensrechtlich korrekt erfolgt ist. Einschlägige Bestimmung ist § 25 Abs. 2 BauG. Diese lautet:

² Das zuständige Organ [hier: der Einwohnerrat] erlässt die Planung gesamthaft oder in Teilen. Will es wesentliche Änderungen anbringen, weist es den betroffenen Teil zur Überprüfung oder Überarbeitung an den Gemeinderat zurück.

Es stellt sich die Frage, ob die Streichung eine wesentliche Bestimmung betrifft, die nur an einer zweiten Sitzung des Einwohnerrats – in zweiter Lesung – hätte beschlossen werden dürfen.

4.2

Der Stadtrat (handelnd als Organ der Einwohnergemeinde) stellt sich – anders als der Beschwerdeführer – auf den Standpunkt, dass die Streichung keine wesentliche Vorschrift betreffe. Bei der gestrichenen Bestimmung handle sich um eine blosser Kann-Formulierung. Massgebend sei letztlich die Qualität des Gestaltungsplans. Diese hänge nicht von einer formalen Verfahrensvorschrift ab. Es gehe hier um einen Einwohnerratsentscheid, dem die Bevölkerung zugestimmt habe, und nicht um einen Spontanentscheid einer Gemeindeversammlung. Auch dürfe die Anwendung der Vorschrift nicht dazu führen, dass sich das Beschlussverfahren unverhältnismässig in die Länge ziehe.

4.3

§ 25 Abs. 2 BauG will verhindern, dass in der Gemeindeversammlung eine einzelne Person einen Antrag stellen und einen spontanen Entscheid der Gemeindeversammlung erwirken kann, die den –

in mehreren Jahren erstellten – Nutzungsplan in wesentlichen Punkten abändert. Will die Gemeindeversammlung eine solche wesentliche Änderung in Betracht ziehen, muss sie einen Rückweisungsantrag stellen, damit sie in einer zweiten Lesung über den Inhalt der strittigen Bestimmung beschliessen kann. In dieser zweiten Lesung kann sie zum Beispiel die fragliche Bestimmung streichen oder inhaltlich ändern und ferner auch weitere Anpassungen vornehmen, die damit in Zusammenhang stehen. Dieses zweistufige Verfahren entspricht den Erlassverfahren kantonaler Gesetze, die ebenfalls "zwei Lesungen" durchlaufen. Die Qualität des Entscheidakts soll dadurch gehoben werden (Deliberationseffekt). Unwesentliche Änderungen hingegen, die in erster (in einer) Lesung beschlossen werden dürfen, sind Korrekturen bloss sprachlicher Art oder Änderungen, denen keine Gesetzesqualität im formellen Sinn zukommt und die daher auch der Gemeinderat in eigener Kompetenz – gestützt auf § 25 Abs. 3 lit. b BauG – beschliessen könnte. Diese Verfahrensvorschriften gelten auch, wenn das zuständige Beschlussorgan nicht die Gemeindeversammlung, sondern der Einwohnerrat ist, und zwar unabhängig davon, ob die Bestimmung, um die es geht, in der vorberatenden einwohnerrechtlichen Kommission diskutiert worden ist oder nicht (Botschaft zur Teilrevision Baugesetz 07.314, 1. Lesung, vom 5. Dezember 2007, S. 49 f.).

§ 4b Abs. 4 BNO-Entwurf gibt dem Stadtrat das Recht, eine Bauherrschaft zu verpflichten, für das Entwerfen eines Gestaltungsplans ein Konkurrenzverfahren (Wettbewerb oder Studienauftrag gemäss einschlägigen Normen) durchzuführen. Dies stellt einen Eingriff in die Eigentumsrechte dar und führt unter Umständen zu spürbar höheren Investitionskosten. Namentlich dieser Kostenpunkt hat denn auch Anlass zu einer Einwendung gegeben. Eine solche Bestimmung bedarf der Grundlage in einem Gesetz (im formellen Sinn) und könnte nicht von der Exekutive in eigener Kompetenz beschlossen werden. Es handelt sich um eine wesentliche Bestimmung, die der Einwohnerrat, wenn er wie hier vom stadträtlichen Entwurf abweichen will (Streichung der Bestimmung), nur in einer zweiten Lesung beschliessen darf.

Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die Streichung auch nicht Thema der vorberatenden einwohnerrechtlichen Kommission war, sondern sie direkt (und also spontan) der Einwohnerrat aufgrund eines Antrags der damaligen Einwenderin und des Einwohnerratsmitglieds (eines Verwaltungsratsmitglieds einer mindestens potenziell betroffenen Immobilien-Gesellschaft) bei einer Mehrheitsstimme und zwei Enthaltungen – äusserst knapp – beschlossen hat. Die verpönte Spontaneität der Beschlussfassung unterscheidet sich – entgegen der Behauptung des Stadtrats – hier nicht von der Beschlussfassung in der Gemeindeversammlung.

Dass in einer Urnenabstimmung die Gemeinde der Nutzungsplanrevision als Ganzem zugestimmt hat, heilt die unzulässige Streichung von § 4 Abs. 4 BNO-Entwurf nicht, zumal diese Bestimmung nicht im Fokus der Abstimmung stand.

Es ergibt sich, dass die Streichung von § 4b Abs. 4 BNO-Entwurf in Verletzung von Verfahrensvorschriften und also ungültig erfolgt ist. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde in diesem Punkt.

4.4

Allerdings ist es nun nicht so, dass das Auflageverfahren und die Vorprüfung nochmals zu wiederholen wären, wie offenbar Stadtrat und Beschwerdeführer meinen.

Die Erforderlichkeit der Durchführung eines öffentlichen Mitwirkungsverfahrens hat zum Ziel, die Meinung und Akzeptanz der Bevölkerung zu einer Gesetzes- oder Nutzungsplanvorlage zu erfragen, schränken aber die Kompetenz und die Verpflichtung des Legislativorgans nicht ein, "nach eigenständigem Urteil die Entscheide zu treffen, nachdem sie die Informationen und Auffassungen gehört haben. Die Anhörung verringert die Repräsentationsaufgabe der Behörden nicht, bereichert sie vielmehr und hebt ihre Bedeutung" (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau 1976,

§ 66 N 3). Die politische Wertung der Vorlage (des stadträtlichen Entwurfs) obliegt allemal dem Einwohnerrat als der staatsleitenden politischen Behörde. Er ist nicht an den Entwurf der Verwaltung gebunden, sondern durchaus berechtigt, im Rahmen der Thematik der öffentlichen Ausschreibung (in zweiter Lesung) auch wesentliche Änderungen an der Vorlage anzubringen. Gleiches gilt bezüglich der Vorprüfung durch den Kanton. Sie hat keine Bindungswirkung. Doch riskiert die Gemeinde die Nichtgenehmigung, wenn ihr Beschluss das Vorprüfungsergebnis missachtet.

4.5

Wenn wie hier ein einzelner Teil der Nutzungsplanvorlage an den Stadtrat zurückzuweisen ist mit der Anweisung, den Teil (und allenfalls weitere davon betroffene Teile) erneut dem Einwohnerrat zum Beschluss vorzulegen, liegt es im stadträtlichen Ermessen, die dafür nötigen Abklärungen (allenfalls auch beim Kanton im Sinne einer Vorprüfung) zu treffen und einen Antrag zu formulieren, der sich als konsensfähig erweisen kann und rechtlich zulässig ist.

Die Frage, ob betroffene Dritte vorher noch speziell anzuhören sind, bevor der Einwohnerrat beschliesst, dürfte sich hier kaum stellen, da die strittige Bestimmung generell-abstrakten Charakter hat und es darum geht, die Norm zu bestätigen, zu streichen oder sie zu präzisieren und einzugrenzen. Auch sieht § 25 Abs. 1 BauG nicht vor, dass in einem solchen Fall – bei Abweichungen vom öffentlich aufgelegten Planentwurf – das Einwendungsverfahren zu wiederholen wäre. Aus dem Bundesrecht ergibt sich nichts anderes (Entscheidung des Bundesgerichts [BGer] 1C_441/2015 vom 18. November 2015, Erw. 5.1). Entsprechend ist der Einwand des Stadtrats unbegründet, dass eine Gutheissung der Beschwerde das Verfahren in unangemessener Weise verlängern würde.

...

6. Zusammenfassung

6.1

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Streichung von § 4 Abs. 4 BNO-Entwurf verfahrensmässig nicht korrekt erfolgt ist. Der Stadtrat ist daher anzuweisen, § 4 Abs. 4 BNO-Entwurf dem Einwohnerrat innert einer Frist von einem halben Jahr erneut zum Entscheid vorzulegen. Der Einwohnerrat ist (in dieser zweiten Lesung) dabei frei, die Bestimmung zu bestätigen, sie abzuändern oder zu streichen und allenfalls weitere Bestimmungen anzupassen, die damit in Zusammenhang stehen. Eine Verpflichtung zur vorgängigen (nochmaligen) Durchführung eines öffentlichen Auflageverfahrens und eines Vorprüfungsverfahrens besteht hierfür nicht.

6.2

Bei einer teilweisen Nichtgenehmigung und Rückweisung wie im vorliegenden Fall kann unklar sein, was gilt, bis die Gemeinde (der Einwohnerrat) über die fragliche Bestimmung entschieden und der Kanton, soweit nötig, sie genehmigt hat. In einem solchen Fall obliegt es dem Kanton als Beschwerdeinstanz und Genehmigungsbehörde für diese Schwebezeit bis zum Abschluss der Verfahren die nötige Rechtsklarheit zu schaffen mit dem Ziel, den Handlungsspielraum der kommunalen Planungsbehörde zu sichern und zu verhindern, dass zwischenzeitlich vollendete Tatsachen geschaffen werden, die diesen Handlungsspielraum nehmen oder untunlich einengen (§ 20 VRPG und §§ 29 f. BauG). Es ist daher anzuordnen, dass bis zur Rechtskraft des noch ausstehenden einwohnerrätlichen Entscheids § 4 Abs. 4 BNO-Entwurf anwendbar ist, da nur so eine ungünstige Präjudizierung verhindert werden kann.