

II. Gemeinderecht

62 Gemeindeversammlung

Antragsrecht bei einer Revision der allgemeinen kommunalen Nutzungsplanung; Auslegung des Begriffs einer wesentlichen Änderung nach Baugesetz.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 15. April 2019 in Sachen Y. gegen die Einwohnergemeinde B. (77384/23.3).

Aus den Erwägungen

2.3.

Die Gemeindeversammlung hat die Kompetenz, über die allgemeine kommunale Nutzungsplanung abschliessende Beschlüsse zu fassen (vgl. § 25 des BauG). Insoweit ist nicht strittig, dass die Gemeindeversammlung vom 22. November 2018 über den Antrag, die Landschaftsschutzzone auf die Parzelle 717 nicht nachträglich auszudehnen einen Beschluss fassen durfte. Es geht hier einzig um die Frage, ob dieser Beschluss ein direkter Entscheid ist, welcher sofort umzusetzen ist oder ob es sich dabei um einen Beschluss handelt, welcher an den Gemeinderat zur Überprüfung oder Überarbeitung geht, im Sinne einer Rückweisung nach § 25 BauG. Über die Frage, welcher Bezugspunkt für eine wesentliche Änderung in Relation zum Endresultat, also dem Gemeindeversammlungsbeschluss vom 22. November 2018 zu nehmen ist – die Vorlage der öffentlichen Auflage oder die Vorlage der Gemeindeversammlung – ist bisher noch nicht entschieden worden.

3.1.

Nach § 25 Abs. 1 und 2 BauG werden allgemeine Nutzungspläne durch das nach der Gemeindeorganisation zuständige Organ erlas-

sen. Die Einwendungsentscheide des Gemeinderats sind dem zuständigen Organ bekannt zu geben, binden es aber nicht. Der Gemeinderat orientiert das zuständige Organ über die von ihm vorgeschlagenen Abweichungen vom öffentlich aufgelegten Entwurf und begründet sie. Das zuständige Organ 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. Dieser letztere Teil der Bestimmung wurde im Rahmen der Revision von 2009 ins Baugesetz eingefügt und ist seit dem 1. Januar 2010 in Kraft.

3.2.

Da bezüglich der Anwendbarkeit der massgeblichen Bestimmungen unterschiedliche Auffassungen bestehen, sind diese auszulegen. Die Gesetzesauslegung hat auch im Verwaltungsrecht zum Ziel, den rechtsverbindlichen Sinn eines Rechtssatzes zu ermitteln. Auslegung ist notwendig, wo der Gesetzeswortlaut nicht klar ist oder wo Zweifel bestehen, ob ein scheinbar klarer Wortlaut den wahren Sinn der Norm wiedergibt. Für die Normen des Verwaltungsrechts gelten die üblichen Methoden der Gesetzesauslegung. Demnach bejahen Lehre und Rechtsprechung auch für das Verwaltungsrecht den Methodenpluralismus, der keiner Auslegungsmethode einen grundsätzlichen Vorrang zuerkennt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 235 ff.).

3.3.

Die Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 5. Dezember 2007, Bericht und Entwurf zur 1. Beratung, stellt die Änderungen zu § 25 Abs. 2 BauG unter die Kernpunkte der Qualitätssicherung und der Verfahrensvereinfachung und enthält dazu folgende Ausführungen. "Qualität der Nutzungspläne (Abs. 2): Ein abgesprochener Vorstoss an der Gemeindeversammlung kann dazu führen, dass die Versammlung spontan eine in mehrjähriger Arbeit erstellte Planung in wesentlichen Punkten abändert. Solche Vorstösse können zu Rechtsungleichheiten führen, zum Beispiel bei Einzonung eines Grundstücks, während dem Grundstücke anderer Personen, die die Nutzungsplanung akzeptieren und keine Anträge an der Gemeindeversammlung stellen, nicht eingezont wer-

den. Zudem werden durch solche Anträge meist jahrelange Planungen abgeändert, die ein öffentliches Verfahren mit Mitwirkung durchlaufen haben. Diese Verfahren werden dadurch in Frage gestellt. Der Entwurf sieht daher vor, dass für solche wesentliche Abänderungen der Zonenplanung die Gemeindeversammlung das Geschäft künftig an den Gemeinderat ganz oder in Teilen zurückweisen muss, bevor sie darüber dann in einer zweiten Gemeindeversammlung beschliessen kann. Dies sichert die demokratischen Spielregeln und bedeutet eine Stärkung der Demokratie und eine Qualitätssteigerung. Die zeitliche Verzögerung bei einer Rückweisung beträgt rund ein halbes Jahr".

3.4.

In der Lehre wird die Frage der wesentlichen Änderungen im Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, in Randziffer 20 zu § 25 BauG aufgegriffen. Christian Häuptli äussert sich im Kommentar wie folgt: "Sollte es als Folge einer solchen Rückweisung zu einer Änderung der früher öffentlich aufgelegten Entwürfe kommen, hat eine neue öffentliche Auflage gemäss § 24 Abs. 1 BauG zu erfolgen. Kommt es zu keiner Änderung, hat keine Auflage zu erfolgen, sondern der frühere öffentlich aufgelegte Entwurf wird dem zuständigen Organ erneut zum Beschluss vorgelegt." Der Kommentator vertritt also den Standpunkt, dass es durchaus wesentliche Änderungen gibt, welche zum Zustand zurückführen, wie er öffentlich aufgelegt hat.

3.5.

Im Rahmen der Sachverhaltsabklärungen wurde der Fall dem BVU zur Stellungnahme unterbreitet. Die Fachleute des BVU äussern sich zum Fall wie folgt: "Die Grenze wesentlich/unwesentlich wird in § 11 BauV definiert. Danach sind unwesentliche Änderungen in der Regel Anpassungen im Plan, nicht in der BNO. Die zusammenhängende Fläche ist nach BauV § 11 kleiner als 200 m². Eine BNO-Änderung ist unwesentlich, wenn es sich z.B. um eine rein sprachliche Präzisierung (Korrektur offenkundiger Versehen) handelt. Besteht ein Zusammenhang zwischen beantragter Änderung und weiteren Inhalten der Nutzungsplanung, ist eine Änderung auch dann wesentlich, wenn sie unter den oben genannten Kriterien liegt (z.B.

Bedeutung des Volumen-/Substanzschutzes eines Gebäudes für das Ortsbild; ferner Fragen der Rechtsgleichheit). Landschaftsschutzzonen werden zur Umsetzung übergeordneter oder kommunaler Schutzinteressen ausgeschieden, namentlich zur Umsetzung der Landschaften von kantonaler Bedeutung und der Siedlungstrenngürtel gemäss Richtplan (Kapitel L 2.3 und S 2.1). Weitere Zweckbestimmungen sind denkbar z.B. Vernetzungskorridore, wertvolle strukturierte Landschaftskammern und weitere kommunale Interessen. Ob ein Grundstück mit einer Landschaftsschutzzone überlagert ist oder nicht, hat nebst der grundsätzlichen Bedeutung für die Landschaft auch für die Grundeigentümer und die Nachbarschaft wesentliche Auswirkungen, schliesst die Landschaftsschutzzone die Bebaubarkeit doch weitgehend aus. Mit dem Verzicht auf die Ausscheidung einer Landschaftsschutzzone stellen sich auch Fragen der Rechtsgleichheit. Ein Verzicht ist daher nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung möglich. Bei der beschlossenen Änderung der Nutzungsplanung an der Gemeindeversammlung handelt es sich daher um eine wesentliche Änderung im Sinne von § 25 BauG."

3.6.

Zu einer Abweisung der Beschwerde muss schliesslich auch die gemeinderechtliche Betrachtungsweise führen. Änderungsanträge in einer Gemeindeversammlung beziehen sich immer auf die Vorlage des Gemeinderats. Die Versammlungsteilnehmenden können ihre Änderungsanträge stellen, ohne den baurechtlich öffentlich aufgelegten Entwurf kennen zu müssen. Im Rahmen der Durchführung der Gemeindeversammlung erfolgt eine eigene Auflage der Akten (vgl. § 23 Abs. 1 GG).

Ein Gemeindebeschwerdeverfahren kann sich sodann nur mit Verfahrensfragen befassen (vgl. § 106 Abs. 2 GG). Im vorliegenden Fall müsste die hier urteilende Instanz eine materielle Prüfung der Frage vornehmen, welche Auswirkungen einem im Gesamtkontext der allgemeinen Nutzungsplanung der Gemeinde B. vorgenommenen Verzicht auf die Landschaftsschutzzone in Bezug auf die Parzelle 717 zuzumessen sind. Das BVU äussert sich zu dieser Problematik ebenso: "Ob ein Grundstück mit einer Landschaftsschutzzone überlagert ist oder nicht, hat nebst der grundsätzlichen Bedeutung für die

Landschaft auch für die Grundeigentümer und die Nachbarschaft wesentliche Auswirkungen, schliesst die Landschaftsschutzzone die Bebaubarkeit doch weitgehend aus. Mit dem Verzicht auf die Ausscheidung einer Landschaftsschutzzone stellen sich auch Fragen der Rechtsgleichheit. Ein Verzicht ist daher nur aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung möglich." Es kann vorliegend aber nicht Aufgabe der Beschwerdeinstanz sein, eine solche Beurteilung vorzunehmen. Vielmehr ist dies gerade die Aufgabe des Gemeinderats. Im Rahmen eines Gemeindebeschwerdeverfahrens ist es durchaus möglich zu beurteilen, ob eine wesentliche Änderung von der gemeinderätlichen Vorlage vorgenommen wurde. Hingegen ist es kaum möglich, bei einer allgemeinen Nutzungsplanung einen Vergleich zwischen jener in der öffentlichen Auflage befindlichen Fassung, mit der vom Legislativorgan später beschlossenen Endfassung vorzunehmen, ohne sich inhaltlich mit den damit verbundenen Auswirkungen auseinanderzusetzen. Dies betrifft hier etwa die Frage der Rechtsgleichheit des Verzichts. Der Gesetzgeber wollte aber keine materielle Beurteilung von Streitsachen im Rahmen eines Gemeindebeschwerdeverfahrens.

3.7.

Aufgrund dieser Erwägungen ist im vorliegenden Fall von einer wesentlichen Änderung im Sinne von § 25 Abs. 2 BauG auszugehen. Dass die Änderung der Nichtausdehnung der Landschaftsschutzzone auf die Parzelle 717 dem Zustand der öffentlichen Auflage entspricht, erscheint im Gesamtkontext der vorgenommenen Änderungen der kommunalen Nutzungsordnung als untergeordnet. Geht man vom Hauptanliegen der massgebenden baurechtlichen Revision aus, nämlich der Qualitätssicherung, dann ist für den vorliegenden Fall eine Rückweisung zur nochmaligen Überprüfung der beschlossenen Änderung durchaus angebracht. Die Parzelle 717 umfasst schliesslich eine grössere Fläche, als die in § 11 der BauV festgelegten 200 m². Damit ist die von der Gemeindeversammlung beschlossene Änderung betreffend der Parzelle 717 wesentlich.

III. Wahlen und Abstimmungen

63 Kommunale Urnenabstimmung

Unterschriftenlisten; es besteht keine gesetzliche Grundlage, die eingereichten Unterschriften nach bestimmten Kriterien auszuwerten.

Aus dem Entscheid des Departements Volkswirtschaft und Inneres, Gemeindeabteilung, vom 3. September 2019 in Sachen X. gegen die Einwohnergemeinde A. (77522/25.1).

Aus den Erwägungen

2.

Wie sich aus den eingereichten Akten ergibt, hat der Gemeinderat A. alle Unterzeichner des Referendums in einer Liste erfasst und diese in männliche und weibliche Erwachsene Schweizer aufgeteilt. Der Aufstellung ist zu entnehmen, dass 315 männliche und 284 weibliche Personen das Referendum unterschrieben haben. Daneben hat der Gemeinderat eine Auswertung der Referendumsunterschriften nach Ortsteilen und nach Altersklassen vorgenommen. Aus den Auswertungen lassen sich herauslesen, wie viele Unterzeichner aus einem bestimmten Ortsteil stammen [...].

3.1.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 BV ist die Grundlage und Schranke des staatlichen Handelns das Recht (Gesetzmässigkeitsprinzip). Danach dürfen Verwaltungstätigkeiten nicht nur nicht gegen das Gesetz verstossen, sondern müssen sich vielmehr auf das Gesetz stützen (U. Häfelin/G. Müller/ F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2015, Rz. 325 ff.). Insofern ist im Bereich des öffentlichen Rechts nicht einfach erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist, sondern es ist nur erlaubt, was sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen kann. Auch im Bereich der politischen Rechte