

BGer 1C 520/2014 vom 8. April 2015

Bundesgericht, 2015-04-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_520_2014

FR: TF 1C 520/2014 du 8 avril 2015

IT: TF 1C 520/2014 del 8 aprile 2015

Regeste

Revision der Zonenvorschriften Siedlung und Landschaft mit Zuweisung der Lärmempfindlichkeitsstufen; Zentrumszone | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Das angefochtene, kantonale letztinstanzliche Urteil des Verwaltungsgerichts betrifft einen Zonenplan mit Zonenreglement der Einwohnergemeinde Binningen und damit einen Nutzungsplan im Sinne von Art. 14 ff. des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700). Gegen den angefochtenen Entscheid steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offen (Art. 82 ff. BGG ; vgl. BGE 135 II 22 E. 1.1 S. 24). Der kommunale Zonenplan wurde vom Regierungsrat als dafür zuständiger kantonaler Behörde (vgl. Art. 26 RPG) im noch strittigen Punkt nicht genehmigt, was das Kantonsgericht auf Beschwerde der Einwohnergemeinde hin schützte. Die Rückweisung zur Festsetzung des Nutzungsmasses für die Zentrumszone stellt zwar keinen Endentscheid, sondern einen Zwischenentscheid dar, der nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG sofort beim Bundesgericht angefochten werden kann. Indessen ist die Voraussetzung eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG vorliegend nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung erfüllt, weil die Gemeinde dazu verhalten wurde, eine Ergänzung des Zonenreglements vorzunehmen, zu der sie ihres Erachtens nicht verpflichtet werden kann (BGE 140 V 282 E. 4.2 S. 285 f. mit Hinweisen).

E. 1.2

Eine Gemeinde kann sich mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht insbesondere dagegen wehren, dass sie als Trägerin hoheitlicher Gewalt in ihrer nach kantonalem Recht gewährleisteten Autonomie verletzt wird (Art. 189 Abs. 1 lit. e BV ; Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Ob ihr im betreffenden Bereich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellrechtlichen Beurteilung (BGE 135 I 43 E. 1.2 S. 45 mit Hinweisen).

E. 2.1

Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 BV). Eine analoge Garantie enthält für den Kanton Basel-Landschaft § 45 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV-BL; SR 131.222.2). Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die

Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 136 I 395 E. 3.2.1 S. 397 f. mit Hinweisen).

E. 2.2

Das Bundesgericht prüft auf Rüge der Verletzung von Bundesrecht sowie gegebenenfalls, wie hier, von kantonalem Verfassungsrecht frei, ob die kantonale Rechtsmittelinstanz einen in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungsspielraum respektiert hat (BGE 136 I 395 E. 2 S. 397 mit Hinweis).

E. 2.3

Gestützt auf Art. 14 ff. RPG und §§ 5 sowie 18 des Raumplanungs- und Baugesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 8. Januar 1998 (RBG; SGS 400) ist die Einwohnergemeinde Binningen zum Erlass von Nutzungsplänen verpflichtet (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1P.733/2003 vom 29. Januar 2004 E. 3.1). Nach Art. 26 RPG genehmigt eine kantonale Behörde, im Kanton Basel-Landschaft der Regierungsrat (vgl. § 2 RBG), die Nutzungspläne und ihre Anpassungen (Abs. 1), wobei er sie, nebst der Kontrolle auf Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, insbesondere auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen prüft (vgl. Abs. 2). Gemäss § 2 RBG sind die Gemeinden befugt, im Rahmen des Gesetzes eigene Vorschriften zu erlassen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen. Die kantonalen Vorinstanzen sprechen der Beschwerdeführerin die Planungsautonomie an sich denn auch gar nicht ab. Der Regierungsrat hat die Ausscheidung der Zentrumszone vielmehr grundsätzlich genehmigt, jedoch ausdrücklich die Zeile Z in der Nutzungstabelle in Ziff. 3 des Zonenreglements Siedlung und Landschaft von der Genehmigung ausgenommen und der Gemeinde zur Auflage gemacht, raschmöglichst das Nutzungsmass für die Zentrumszone festzulegen. Das Kantonsgericht hat dies geschützt. Die kantonalen Vorinstanzen sind der Ansicht, das Recht des Bundes und des Kantons schränke insoweit den Handlungsspielraum der Gemeinde massgeblich ein.

E. 2.4

Obwohl die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft unbestrittenermassen über grundsätzliche Planungsautonomie verfügen, sind sie in diesem Bereich nicht völlig frei. Vor der Genehmigung ihrer Nutzungspläne bzw. der im Rahmen der planungsrechtlichen Vorschriften erlassenen Regelungen hat der Regierungsrat diese insbesondere auf Vereinbarkeit mit dem höherrangigen Recht unter Einschluss der Richtplanung zu prüfen. Die Planungsautonomie ist mithin nicht unbeschränkt, sondern ihre Tragweite wird massgeblich vom höherrangigen Recht mitbestimmt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben die Planungsbehörden bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen die im positiven Recht normierten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich aus dem Bundesrecht, namentlich Art. 1 RPG , sowie dem kantonalen Recht (vgl. BGE 117 Ia 302 E. 4b S. 307; Urteil des Bundesgerichts 1C_35/2011 vom 29. August 2011 E. 2.6; je mit Hinweisen).

E. 2.5

Nach Art. 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird; sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung, wobei sie auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft achten (Abs. 1). Mit den Massnahmen der Raumplanung unterstützen sie unter anderem die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität, nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen (Abs. 2 lit. a bis und b). § 3 RBG verweist auf die Ziele und Planungsgrundsätze des Bundesgesetzes und ergänzt sie um weitere Zielsetzungen wie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Baselbiet durch raumwirksame Massnahmen und die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft an den Raum (lit. a und c).

E. 2.6

Gemäss § 15 RBG sorgen die Gemeinden für eine bedarfsgerechte und zweckmässige Siedlungsentwicklung (Abs. 1); sie fördern die Siedlungsentwicklung nach innen und die verdichtete Bauweise, soweit dem nicht Interessen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes oder andere übergeordnete Planungsziele entgegenstehen (Abs. 2); die verdichtete Bauweise muss eine hohe Siedlungs- und Wohnqualität sowie eine gute Einfügung in die landschaftliche und bauliche Umgebung gewährleisten und ist insbesondere durch Quartierpläne oder Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan sicherzustellen (Abs. 3). § 18 RBG regelt die Zonenpläne und -reglemente. Danach erlassen die Gemeinden Zonenvorschriften für das ganze Gemeindegebiet; diese bestehen aus Zonen-, allenfalls Teilzonenplänen und -reglementen (Abs. 1). Die Zonenpläne unterteilen das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen und ordnen diesen die Lärmempfindlichkeitsstufen zu (Abs. 2). Nach § 18 Abs. 3 RBG in der hier noch anwendbaren Fassung (vor Inkrafttreten der Revision vom 22. Mai 2014 am 1. Januar 2015) bestimmen die Zonenreglemente Art und Mass der Nutzung, insbesondere die Bauweise, die Gebäudemasse (Gebäudelänge, Gebäudetiefe, Gebäudehöhe oder Geschosszahl), die maximal zulässige bauliche Nutzung sowie die Dachformen und ihre Ausgestaltung; die maximal zulässige bauliche Nutzung wird mit der Bebauungs- und Nutzungsziffer, der Bebauungsziffer allein, der Nutzungsziffer allein, der Ausnützungsziffer nach ORL (Richtlinie des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich) oder einem anderen System bestimmt. Gemäss § 22 Abs. 2 RBG umfassen Zentrumszonen Gebiete, die zur Entwicklung von Orts- und Quartierzentren bestimmt sind, wobei Wohnnutzung sowie mässig störende Betriebe zugelassen sind.

E. 2.7

Der Kantonale Richtplan Basel-Landschaft sieht im Objektblatt S 2.1 "Siedlungsentwicklung nach innen" unter anderem unter "D. Beschlüsse" vor, dass eine verdichtete Bauweise und Nachverdichtungen quartier- und umweltverträglich (massgeschneidert) erfolgen und eine hohe Qualität in der Siedlungsstruktur und der Architektur aufweisen sollen (lit. c); überdies sind generelle zonenweise Erhöhungen der Nutzung durch Mutation der Zonenvorschriften nur vorzunehmen, wenn aufgezeigt werden kann, dass dadurch die Wohn- und Umweltqualität (Lärm, Luft, räumliche und bauliche Qualität) nicht verringert wird (lit. d).

E. 3.1

Das strittige Zonenreglement der Einwohnergemeinde Binningen enthält folgende Regelung der Zentrumszone: Nach Ziff. 5 des Zonenreglements dient die Zentrumszone den Nutzungen gemäss § 22 Abs. 2 PBG (Abs. 1); die Zentrumszone umfasst Gebiete, die zur Entwicklung des Ortszentrums entlang der Hauptstrasse und der Kernmattstrasse bestimmt sind (Abs. 2); in der Zentrumszone ist eine Mischnutzung mit Arbeiten und Wohnen sicherzustellen (Abs. 3); im Erdgeschoss sind keine neuen zur Hauptstrasse hin orientierten Wohnnutzungen zulässig (Abs. 4). In Ziff. 3 des Reglements findet sich eine Tabelle mit den generellen Nutzungsvorschriften für die einzelnen Zonen. Diese Nutzungstabelle definiert namentlich für die Bauzonen die einschlägigen Parameter wie die maximale Vollgeschosszahl, die maximale Wohnungszahl pro Baukörper, die maximale Geschossflächenziffer in Prozenten, die minimale Grünflächenziffer in Prozenten, die maximale Fassaden- und Gebäudehöhe in Metern, die maximale Gebäudelänge in Metern sowie die zulässige Nutzung und weist jede Zone einer Lärmempfindlichkeitsstufe zu. Die hier umstrittene Zeile für die Zentrumszone sieht, nebst dem Verweis auf § 22 Abs. 2 PBG für den Nutzungsbeschrieb und die Zuweisung zur Lärmempfindlichkeitsstufe II/III, lediglich eine maximale Fassadenhöhe von 13,5 m und eine maximale Gebäudehöhe von 16,5 m vor. Weitere unmittelbar für die Zentrumszone gültige Vorgaben macht das Zonenreglement nicht. Ziff. 23 des Reglements enthält einzig noch allgemeine Bauvorschriften, die grundsätzlich auch auf die Zentrumszone anwendbar sind. Nach Abs. 1 dieser Bestimmung sind alle Bauten derart in ihre bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern, dass eine gute Gesamtwirkung erreicht wird, was insbesondere für die Baumassenverteilung, Staffelung der Bauten, Bauhöhe, Bauform, Dachgestaltung, Material- und Farbwahl sowie für die Umgebungsgestaltung gilt.

E. 3.2

Die kantonalen Vorinstanzen sind im Wesentlichen der Ansicht, das umstrittene Zonenreglement komme den Vorgaben des eidgenössischen und kantonalen Gesetzesrechts sowie des kantonalen Richtplanes nicht nach. Es genüge den Anforderungen an eine vorhersehbare angemessene und den rechtlichen Anforderungen entsprechende Nutzung nicht, für eine bestimmte Zone lediglich die maximale Gebäude- und Fassadenhöhe vorzugeben und sonst nur noch unter Bezugnahme auf § 22 Abs. 2 RBG festzulegen, in Zentrumszonen seien die Wohnnutzung sowie mässig störende Betriebe zuzulassen. Insbesondere das zulässige Nutzungsmass sei damit nicht ausreichend definiert. Die beschwerdeführende Gemeinde vertritt demgegenüber im Wesentlichen den Standpunkt, sie sei bei der Festsetzung der massgeblichen Nutzungsvorschriften weitgehend frei. Namentlich halte § 18 Abs. 3 RBG in der hier noch anwendbaren Fassung ausdrücklich fest, die maximal zulässige bauliche Nutzung könne mit "einem anderen System bestimmt" werden. Die von ihr gewählte Variante mit vorgegebener maximaler Höhe der Gebäude und Fassaden genüge den rechtlichen Vorgaben; zusammen mit den gesetzlichen Abstandsvorschriften bzw. allfälligen Baulinien werde die zulässige Nutzung ausreichend definiert. Auch wenn Grenzabstände durch Vereinbarungen zwischen den betroffenen Grundeigentümern reduziert werden dürften, sei dies nicht zu beanstanden, sondern führe gegebenenfalls im Gegenteil zu einer in der Zentrumszone durchaus erwünschten zusätzlichen Verdichtung, wobei auch diesfalls die zulässigen Bauvolumen zum Voraus erkennbar seien. Der angefochtene Entscheid sei daher willkürlich im Sinne von Art. 9 BV und verletze die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 BV und § 45 KV-BL.

E. 4.1

Das neue Zonenreglement der Einwohnergemeinde Binningen reduziert die Nutzungsvorschriften für die Zentrumszone auf ein Minimum, indem es lediglich die maximale Gebäude- und Fassadenhöhe vorgibt. Dies erlaubt einerseits eine durchaus erwünschte verdichtete Bauweise, ermöglicht aber andererseits eine Nutzung ohne vorgegebene qualitätssichernde Massnahmen, was nicht den höherrangigen rechtlichen Vorgaben entspricht. Zwar schreibt § 18 RBG die Festsetzung einer bestimmten Nutzungsziffer nicht zwingend vor, sondern überlässt es der Gemeinde, die erforderlichen und aus ihrer Sicht angemessenen Vorkehren zur Nutzung und Qualitätssicherung zu treffen. Dazu besteht von Gesetzes wegen ein gewisser Handlungsspielraum der Gemeinde, indem insbesondere § 18 Abs. 3 RBG für die maximal zulässige Nutzung auch ein anderes System erlaubt als die im Gesetz ausdrücklich vorgeschlagenen. Trotzdem bleibt die Gemeinde nicht völlig frei. Auch wenn es keine ausdrückliche Nutzungsziffer oder gleichartige Massnahme braucht, sind dennoch mit Blick auf das höherrangige Recht und den Richtplan geeignete Regeln unerlässlich, welche die erforderliche Bau-, Umwelt- und Wohnqualität sicherstellen.

E. 4.2

Sowohl das Zonenreglement als auch der dazu gehörende Planungsbericht enthalten keine Angaben zu den Aspekten der Wohnlichkeit der Siedlung, der Quartier- und Umweltverträglichkeit sowie der Qualität der Siedlungsstruktur und der Architektur der Zentrumszone. Das Zonenreglement widerspricht insoweit dem Ziel von Art. 1 RPG sowie von § 3 und § 15 Abs. 3 RBG, wohnliche Siedlungen von hoher Qualität zu schaffen, sowie den Planungsgrundsätzen c) und d) des Objektblattes S 2.1 des Richtplanes des Kantons Basel-Landschaft. Dies wird auch nicht durch die bestehenden Abstandsvorschriften und Baulinien ausreichend kompensiert. Solche ermöglichen zusammen mit der Gebäude- und Fassadenhöhe und unter Berücksichtigung der Möglichkeit, von den Abstands- und Baulinienvorgaben vertraglich abzuweichen, zwar eine gewisse Vorhersehbarkeit der zulässigen Bauvolumen; Rückschlüsse auf das Mass der Nutzung und auf die Bau-, Wohn- und Umweltqualität lassen sich daraus aber nicht ziehen. Solches könnte sich immerhin bis zu einem gewissen Grad aus den von der beschwerdeführenden Gemeinde angerufenen allgemeinen Gestaltungsgrundsätzen nach Ziff. 23 des Zonenreglements ergeben. Diese Gestaltungsgrundsätze haben jedoch nur bedingt den Charakter rechtsverbindlicher Vorgaben und bieten kaum eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Gemeinde, im Rahmen eines Baugesuchverfahrens konkrete Anforderungen durchzusetzen. Aufgrund der weitgehenden Offenheit der Regelung des strittigen Zonenreglements für die Zentrumszone ist somit die erforderliche Nutzungsqualität in dieser Zone nicht gewährleistet.

E. 4.3

Sodann sind die von der Einwohnergemeinde Binningen angerufenen Parallelfälle mit dem vorliegenden Streitfall nicht vergleichbar. Namentlich geht es bei den Zonenvorschriften der Gemeinde Rothenfluh um eine Kern- und nicht um eine Zentrumszone. Überdies und vor allem enthalten diese deutlich ausführlichere Regeln zur Nutzung der fraglichen Kernzone K2, obwohl auch insofern keine Nutzungsziffer definiert wird. Daraus vermag die beschwerdeführende Gemeinde im vorliegenden Fall nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. Analoges gilt für die Zonenvorschriften des benachbarten Kantons Basel-Stadt.

E. 4.4

Letztlich geht es im vorliegenden Fall darum, die in § 18 RBG enthaltenen Rechtsbegriffe der Art und des Masses der Nutzung von der maximal zulässigen baulichen Nutzung zu unterscheiden. Einzig auf diesen zweiten gesetzlichen Bauparameter bezieht sich die den Gemeinden in § 18 Abs. 3 zweiter Satz RBG (in der hier noch anwendbaren Fassung) gewährte und von der Einwohnergemeinde Binningen vorrangig angerufene Möglichkeit, ein anderes System als insbesondere die Nutzungsziffer zu wählen. Eine von diesem gesetzlichen Freiraum abweichende Anweisung geben die Vorinstanzen der beschwerdeführenden Gemeinde nicht. Ihre Anweisung bezieht sich ausschliesslich auf den in § 18 Abs. 3 erster Satz RBG aufgeführten Parameter der Art und des Masses der Nutzung, wofür die kommunale Planungsautonomie deutlich stärker eingeschränkt ist. Auch wenn sich namentlich der Regierungsrat insofern in seiner Entscheidungsbegründung möglicherweise nicht immer völlig klar ausgedrückt haben mag, ergibt sich das deutlich und nachvollziehbar aus den konkreten Schlussfolgerungen beider Vorinstanzen. Eine Nutzungsziffer kann zwar für die Erfüllung der vorinstanzlichen Vorgaben geeignet sein, ist aber nicht zwingend, wenn die Gemeinde die Art und das Mass der Nutzung mit einer anderen tauglichen Lösung gesetzeskonform zu bestimmen vermag. In diesem Sinne sind auch die Ausführungen des Kantonsgerichts zum Fehlen der Überlagerung der Zentrumszone durch eine allfällige Ortsbildschutz- oder Ortsbildschonzone mit den entsprechenden Zusatzanforderungen gemäss Ziff. 15 und 16 des Zonenreglements zu verstehen, die ergänzende Vorgaben zu Art und Mass der Nutzung mit sich bringen würden. Analoges gilt für eine allfällige Quartierplanpflicht für die Zentrumszone, mit welcher deren Nutzung in den nachfolgenden Quartierplänen umfassend definiert würde (vgl. §§ 37 ff. RBG). Solche Lösungen werden der Einwohnergemeinde Binningen jedoch nicht vorgeschrieben, sondern lediglich als mögliche Varianten unter anderen angeboten, um den rechtlichen Vorgaben gerecht zu werden. Welche Lösung die Gemeinde konkret anstreben will, bleibt ihr überlassen, womit ihre entsprechende Planungsautonomie gewahrt ist.

E. 4.5

Der angefochtene Entscheid verstösst somit nicht gegen die Gemeindeautonomie und ist auch nicht willkürlich im Sinne von Art. 9 BV .

E. 5

Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 68 Abs. 3 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.