

BL_GERICHTE 810 10 303 vom 13. April 2011

BL Gerichte, 2011-04-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_10_303

FR: BL_GERICHTE 810 10 303 du 13 avril 2011

IT: BL_GERICHTE 810 10 303 del 13 aprile 2011

Regeste

Zone für öffentliche Werke und Anlagen mit Fremdnutzung

Volltext

Basel-Land Kantonsgericht 13.04.2011 810 10 303 (810 2010 303) Bâle-Campagne
Kantonsgericht 13.04.2011 810 10 303 (810 2010 303) Basilea Campagna Kantonsgericht
13.04.2011 810 10 303 (810 2010 303)

Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 13. April 2011 (810 10 303) Gemäss § 24 Abs. 2 RBG sind in der Zone für öffentliche Werke und Anlagen über die öffentliche Nutzung hinaus in beschränktem Umfang andere Nutzungen zulässig, sofern sie mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben verträglich sind. Die Verträglichkeit einer privaten Nutzung mit der öffentlichen Nutzung ist einzelfallweise zu prüfen (E. 3.5.1). Eine Zonenvorschrift, welche in der Zone für öffentliche Werke und Anlagen einen unbedingten Anspruch auf eine bestimmte zusätzliche Fremdnutzung in einem bestimmten Umfang einräumt, ist mit § 24 Abs. 2 RBG nicht vereinbar (E. 3.5.2). Eine über § 24 Abs. 2 RBG hinausgehende Öffnung der Zone für öffentliche Werke und Anlagen für private Nutzungen ist mit § 20 Abs. 2 RBG nicht vereinbar (E. 3.6). Raumplanung, Bauwesen Zone für öffentliche Werke und Anlagen mit Fremdnutzung Sachverhalt Am 17. Dezember 2008 beschloss der Einwohnerrat der Stadt Liestal die Teilrevision der Zonenvorschriften Siedlung (ZRS). Diese sehen neu die Zone "Öffentliche Werke und Anlagen OeWA mit Fremdnutzung" vor. In dieser Zone sind nebst den in der OeWA-Zone zulässigen Nutzungen zusätzlich Wohn- und Geschäftsnutzungen zulässig. Dabei wird ein Nutzungszuschlag von 40 % gewährt, wobei der Fremdnutzungsanteil bezogen auf die im Zonenplan markierte Fläche berechnet wird. Mit Entscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 8. Juni 2010 wurde die Zone "Öffentliche Werke und Anlagen OeWA mit Fremdnutzung" von der Genehmigung ausgenommen und das ZRS diesbezüglich an die Stadt Liestal zur Überarbeitung zurückgewiesen. Am 18. Juni 2010 erhob die Stadt Liestal dagegen Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Erwägungen (...) 3.1 Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob der Regierungsrat zu Recht die in Art. 11 ZRS vorgesehene OeWA-Zone mit Fremdnutzung von der Genehmigung ausgenommen hat. 3.2 Gemäss Art. 11 ZRS sind in der Zone "OeWA mit Fremdnutzung" nebst öffentlichen Nutzungen zusätzlich auch Wohn- und Geschäftsnutzungen zulässig, wobei ein Nutzungszuschlag von 40 % bezogen auf die im Zonenplan markierte Fläche gewährt wird. Der Regierungsrat verweigerte die Genehmigung dieser Zone mit der Begründung, dass die Öffnung der OeWA-Zone für private Nutzungen gemäss § 24 Abs. 2 RBG nicht beliebig möglich, sondern "im beschränkten Umfange" zu erfolgen habe. Würden im Zonenplan Gebiete ausgeschieden, welche grundsätzlich für einen gewissen Fremdnutzungsanteil

offen stünden, so wäre die Überprüfung des beschränkten Umfangs und der Verträglichkeit mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe nicht mehr gewährleistet. Diese Überprüfung müsse nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts jedoch stets in Bezug auf ein bestimmtes Gebäude vorgenommen werden und könne nicht allgemein auf ein Gebiet bezogen werden. Im Weiteren sei im Hinblick auf das Enteignungsrecht problematisch, wenn in einem Gebiet, welches zwar für öffentliche Werke und Anlagen enteignet worden sei, doch mehrheitlich bzw. über einen beschränkten Umfang hinaus eine private Nutzung erfolgen könne.

3.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Nichtgenehmigung der OeWA-Zone mit Fremdnutzungsanteil ihre Gemeindeautonomie verletze, da sie sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützen lasse. Das kantonale Recht sehe in § 24 Abs. 2 RBG vielmehr ausdrücklich vor, dass in der Zone für öffentliche Werke und Anlagen andere Nutzungen in beschränktem Umfang zulässig seien. Dem könne nicht entgegengehalten werden, dass solche Nutzungen nur zulässig seien, wenn sie im Einzelfall durch die Baubewilligungsbehörde bewilligt würden. Solche Einzelfallbewilligungen seien wegen der damit verbundenen Rechtsungleichheiten problematisch, während die Festsetzung der OeWA-Zone mit Fremdnutzungsanteil der Rechtssicherheit diene. Die enteignungsrechtlichen Bedenken des Regierungsrats könnten ebenfalls nicht geteilt werden. Das Enteignungsrecht werde bereits durch die gesetzlich vorgesehene beschränkte Fremdnutzung tangiert. Die damit verbundene (Re)Privatisierung von Teilen der OeWA-Zone sei somit durch den Gesetzgeber ausdrücklich vorgesehen worden und die Fremdnutzung gemäss Zonenreglement gehe nicht weiter. Gemäss Art. 11 ZRS werde der Fremdnutzungsanteil vielmehr auf maximal 40 % festgesetzt. Damit bleibe garantiert, dass ein überwiegender Teil der Gebäude öffentlichen Aufgaben gewidmet bleibe.

3.4.1 Gemäss Art. 14 Abs. 1 und 2 RPG ordnen Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens, wobei vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterschieden werden. Neben den in Art. 14 Abs. 2 RPG vorgesehenen Zonenarten kann das kantonale Recht weitere Nutzungszonen vorsehen (Art. 18 Abs. 1 RPG). Einerseits können Zonen vorgesehen werden, welche die im RPG genannten Zonenarten weiter untergliedern. Andererseits können die Kantone auch neue Zonen definieren, welche entweder selbständig zu den Hauptnutzungsarten des RPG hinzutreten oder diese überlagern (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 18 N 4). Das kantonale Recht ermächtigt in § 2 RBG die Gemeinden, im Rahmen dieses Gesetzes eigene Vorschriften zu erlassen, die der Genehmigung des Regierungsrats bedürfen. Nach § 18 Abs. 1 RBG erlassen die Gemeinden für das ganze Gemeindegebiet Zonenvorschriften, welche aus Zonenplänen und Zonenreglementen bestehen. Im Rahmen der bundesrechtlichen und kantonalen Vorgaben kommt den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Nutzungspläne und Nutzungszonen eine relativ erhebliche Gestaltungsfreiheit zu (vgl. BGE 110 Ia 167 E. 7a/aa; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 14 N 23). Die Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft sind somit einerseits zum Erlass von Nutzungsplänen verpflichtet (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 29. Januar 2004, 1P.733/2003, E. 3.1). Andererseits sind sie in der Ausgestaltung der Zonenvorschriften, welche für die betreffenden Zonen gelten, autonom (vgl. KGEVV vom 17. Oktober 2007 [810 07 155], E. 2.2 ; KGEVV vom 18. April 2007 [810 06 305], E. 2.2).

3.4.2 Als Bauzonen können gemäss § 20 Abs. 1 lit. g RBG unter anderem Zonen für öffentliche Werke und Anlagen ausgeschieden werden. Diese umfassen gemäss § 24 Abs. 1 RBG Gebiete, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die Gemeinwesen (lit. a), andere Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (lit. b), Inhaber staatlicher Konzessionen (lit. c) oder Personen des privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben erfüllen

(lit. d), benötigt werden. Zusätzlich sind in den Zonen für öffentliche Werke und Anlagen in beschränktem Umfang andere Nutzungen zulässig, sofern sie mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben verträglich sind (§ 24 Abs. 2 RBG). Die einzelnen Bauzonen, und somit auch die Zone für öffentliche Werke und Anlagen, können gemäss § 20 Abs. 2 RBG nach Bauweise und Intensität der Nutzung weiter unterteilt werden.

3.5.1 Die Beschwerdeführerin stützt sich auf § 24 Abs. 2 RBG als Grundlage für die von ihr ausgeschiedene Zone OeWA mit Fremdnutzung. Gemäss § 24 Abs. 2 RBG sind über die öffentliche Nutzung hinaus in beschränktem Umfang andere Nutzungen zulässig, sofern sie mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben verträglich sind. Das Kantonsgericht hat im Zusammenhang mit dieser Bestimmung ausgeführt, dass auch eine private Nutzung in der OeWA-Zone möglich sei, sofern ihr gegenüber der Hauptnutzung untergeordnete Bedeutung zukomme. Von einer beschränkten und damit zulässigen privaten Nutzung könne jedoch von vornherein nur dann ausgegangen werden, wenn der Anteil der öffentlichen Nutzung denjenigen der nicht öffentlichen Nutzung klar überwiege (vgl. KGEVV vom 5. April 2006, 2005/141, E. 3b/dd). Entsprechend könne nur eine überwiegend öffentliche Nutzung eines Gebäudes im Einklang mit § 24 Abs. 2 RBG stehen. Gleichzeitig sei festzuhalten, dass § 24 Abs. 2 RBG immer in Bezug auf ein bestimmtes Gebäude in der OeWA-Zone und nicht allgemein auf ein Gebiet bezogen geprüft werden dürfe. Würde nämlich § 24 Abs. 2 RBG in Bezug auf ganze OeWA-Zonen geprüft werden, könnten einzelnen Bauten unter Umständen auch Fremdnutzungen in grösserem Umfang zugebilligt werden, wenn Bauten mit geringerem Anteil an Fremdnutzung einen Ausgleich hierzu schaffen würden. Eine solche Auslegung berge jedoch die Gefahr der Verletzung der Rechtsgleichheit der einzelnen Gebäude in der betreffenden OeWA-Zone und sei deshalb abzulehnen (vgl. KGEVV vom 5. April 2006, 2005/141, E. 3b/ee; KGEVV vom 17. Oktober 2007 [810 07 155], E. 5.2).

3.5.2 Die vorliegend umstrittene Zone OeWA mit Fremdnutzung gemäss Art. 11 ZRS lässt in den bezeichneten Gebieten Fremdnutzungen in Form von Wohn- und Geschäftsnutzungen zu. Der Fremdnutzungsanteil wird dabei auf 40 %, bezogen auf die im Zonenplan markierte Fläche, festgesetzt. Sowohl die Art der Fremdnutzung als auch deren Umfang werden somit in abstrakter Weise im Zonenreglement festgelegt. Dadurch wird, wie der Regierungsrat in seiner Vernehmlassung an das Kantonsgericht zutreffend festhält, in den bezeichneten Gebieten ein unbedingter Anspruch auf bestimmte zusätzliche Fremdnutzungen in einem bestimmten Umfang eingeräumt. Eine Prüfung der Verträglichkeit der privaten Fremdnutzung mit der öffentlichen Nutzung im Einzelfall müsste nicht mehr erfolgen. Die Regelung von Art. 11 ZRS steht damit in klarem Widerspruch zur vorstehend zitierten Praxis des Kantonsgerichts zu § 24 Abs. 2 RBG, wonach die Verträglichkeit der privaten Nutzung mit der öffentlichen Nutzung einzelfallweise zu prüfen ist und diese Prüfung bezogen auf ein bestimmtes Gebäude und nicht ein bestimmtes Gebiet zu erfolgen hat.

3.5.3 Von dieser Praxis abzuweichen besteht kein Anlass. Namentlich kann der Argumentation der Beschwerdeführerin, wonach Einzelfallbewilligungen gestützt auf § 24 Abs. 2 RBG wegen der damit verbundenen Rechtsungleichheiten problematisch bzw. unzulässig seien, nicht gefolgt werden. Die einzelfallweise Beurteilung ist mit Blick auf die Voraussetzungen von § 24 Abs. 2 RBG, welcher einen Ausnahmetatbestand regelt, vielmehr ausdrücklich geboten. In diesem Sinne wird auch in der Lehre verlangt, dass eine sachlich mit der öffentlichen Hauptnutzung verbundene private Verwendung von Gebäuden in einer OeWA-Zone aufgrund ihrer Grösse und baulichen Gestaltung Ersterer nicht derart in den Hintergrund drängen dürfe, dass sie als Hauptnutzung erscheine. Eine private

Nebennutzung habe daher mit Blick auf das Ganze von untergeordneter Bedeutung zu sein. Erreiche sie ein Mass, das sie im Vergleich zur öffentlichen Nutzung ihrerseits zu einer Hauptnutzung mache, so sei sie in einer OeWA-Zone nicht zulässig (vgl. Daniel Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Zürich 2000, S. 173). Die private Nebennutzung in der OeWA-Zone dürfe dabei nicht in Form einer Masszahl - beispielsweise 25 % - in abstrakter Weise bestimmt werden, da eine solche den konkreten Verhältnissen des Einzelfalls nicht gerecht würde. Das Ausmass der noch zulässigen privaten Nutzung sei vielmehr im Einzelfall aufgrund von Kriterien wie der Grösse der Bauten und Anlagen, der Flächenbeanspruchung, der gewerblichen und öffentlichen Nutzung der Parkplätze sowie der jeweiligen Immissionsbelastung festzulegen (vgl. Gsponer, a.a.O., S. 173 Fn. 1232). Der grundsätzliche Ausschluss von privaten Bauten in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen ist im Übrigen, wie der Regierungsrat zu Recht ausführt, mit Blick auf das Enteignungsrecht, welches dem Gemeinwesen in dieser Zone gestützt auf § 77 Abs. 1 RBG zusteht, sachlich gerechtfertigt. So kann es - unabhängig vom vorliegenden Fall - nicht angehen, dass das Eigentum der betroffenen Parzelle hoheitlich entzogen wird, um schliesslich doch private Nutzungen zuzulassen. Dies muss jedenfalls vorbehaltlich von Ausnahmen, welche in Einzelfällen angebracht sein können, gelten (vgl. Gsponer, a.a.O., S. 13). Eine über § 24 Abs. 2 RBG hinausgehende Öffnung der Zone für öffentliche Werke und Anlagen für private Vorgaben ist auch vor diesem Hintergrund abzulehnen. 3.6 Hinzu kommt, dass die strittige Zone auch von ihrer Konzeption her dem kantonalen Recht widerspricht. Wie bereits dargelegt ist gemäss § 20 Abs. 2 RBG die weitere Unterteilung der Bauzonen in Bezug auf die Bauweise und die Intensität der Nutzung zulässig. Eine Unterteilung nach der Art der Nutzung ist in dieser Bestimmung nicht vorgesehen und steht den Gemeinden somit nicht zu. Die Zone OeWA mit Fremdnutzung öffnet die Zone für öffentliche Werke und Anlagen in einem bestimmten Umfang für Nutzungen, die in Wohn- und Geschäftszonen gemäss § 21 RBG zulässig sind. Damit wird die OeWA-Zone jedoch nicht im Sinne von § 20 Abs. 1 lit. g RBG hinsichtlich der Bauweise oder der Intensität der Nutzung weiter unterteilt. Vielmehr erfolgt eine Öffnung bzw. Unterteilung dieser Zone in Bezug auf die Art der Nutzung, indem nebst der Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, wie sie § 24 Abs. 1 RBG vorschreibt, zusätzlich private Wohn- und Geschäftsnutzungen zulässig sind. Eine solche Unterteilung der Zone für öffentliche Werke und Anlagen in öffentliche und private Nutzungen ist mit § 20 Abs. 2 RBG nicht vereinbar. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die einzelnen Bauzonenarten im Katalog von § 20 Abs. 1 RBG nicht abschliessend aufgeführt sind. Die Gemeinden haben gestützt darauf zwar grundsätzlich die Möglichkeit, weitere in dieser Bestimmung nicht genannte Bauzonenarten auszuscheiden (vgl. Bericht der Spezialkommission RBG an den Landrat vom 25. August 1997, Beilage 2). Scheiden sie jedoch eine der in § 20 Abs. 1 RBG vorgesehenen Bauzonenarten aus, so können sie diese nicht beliebig, sondern einzig unter den Voraussetzungen von § 20 Abs. 2 RBG, weiter unterteilen. Diese Voraussetzungen sind nach dem Gesagten im Fall der Zone OeWA mit Fremdnutzung nicht erfüllt. 3.7 Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen hat der Regierungsrat zu Recht der OeWA-Zone mit Fremdnutzung zufolge Verstosses gegen das übergeordnete kantonale Recht die Genehmigung verweigert. Die Beschwerde ist demnach abzuweisen. (...) KGE VV vom 13. April 2011 i. S. S. (810 10 303/WEM)