

BL_GERICHTE 810 2003 135 vom 21. April 2004

BL Gerichte, 2004-04-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_2003_135

FR: BL_GERICHTE 810 2003 135 du 21 avril 2004

IT: BL_GERICHTE 810 2003 135 del 21 aprile 2004

Regeste

Kommunale raumwirksame Pläne und die dazugehörigen Reglemente können mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde angefochten werden (§ 43 Abs. 1 VPO; E. 1). Die Exekutivbehörde der Gemeinde ist zur verwaltungsgerichtlichen Beschwerde befugt, wenn mit einem Entscheid des Regierungsrates Teile der kommunalen Ortsplanung nicht genehmigt wurden (§ 47 Abs. 1 lit. c VPO; E. 1).

Erwägungen

E. 1

Vorweg ist der Frage nachzugehen, ob die Einwohnergemeinde Münchenstein befugt ist, gegen den Nichtgenehmigungsentscheid des Regierungsrates Beschwerde beim Kantonsgericht zu erheben. Es ist vorab zu ermitteln, ob die Beschwerde der Einwohnergemeinde Münchenstein als Verfassungsbeschwerde zu behandeln ist. Sollte es sich namentlich um eine Autonomiebeschwerde im Sinne von § 41 VPO handeln, würde dies eine Behandlung durch das Verfassungsgericht implizieren. a) Die Beschwerdebefugnis umschreibt die Berechtigung eines Rechtssubjekts oder einer Behörde, ein bestimmtes Rechtsmittel ergreifen zu können. Sie stellt eine reine Verfahrensvoraussetzung, keine materiellrechtliche Frage dar (vgl. René Rhinow/Heinrich Koller/Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel 1996, Rz. 1010 ff.). Das Gericht hat vor der materiellrechtlichen Beurteilung der Streitsache laut § 16 Abs. 2 VPO von Amtes wegen zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Eintreten auf eine Beschwerde erfüllt sind. b) Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt zu, dass das Gemeinwesen gestützt auf die allgemeinen Legitimationsbestimmungen Beschwerde erheben kann, wenn es in seinen hoheitlichen Befugnissen betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids hat (vgl. BGE 128 I 7 E. 2, 124 I 226 E. 1b; 120 Ia 204 E. 2a je mit Hinweis; im Weiteren Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Zürich 2002, Rz. 1785; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 570; Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1994, S. 272). Gemäss § 41 Abs. 1 VPO können die Einwohnergemeinden wegen Verletzung der Gemeindeautonomie Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden beim kantonalen Verfassungsgericht anfechten. Zur Beschwerde ist nach § 41 Abs. 2 VPO die vollziehende Behörde der Gemeinde berechtigt. Gemäss Verwaltungsgerichtsentscheid vom 14. April 1993 i.S. EWG P. (BLVGE 1993, S. 19 E. 3) sind die Voraussetzungen, welches das Bundesgericht für die Erhebung der Autonomiebeschwerde vorsieht, für das entsprechende kantonale Verfahren ohne weiteres zu übernehmen. Ob die Gemeinde im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie genießt, ist keine Frage des Eintretens, sondern bildet

Gegenstand der materiellen Beurteilung (vgl. BGE 120 Ia 204 E. 2a; vgl. Alfred Kuttler, Zum Schutz der Gemeindeautonomie in der neueren bundesgerichtlichen Rechtsprechung, in: Verfassungsrechtsprechung und Verwaltungsrechtsprechung, Zürich 1992, S. 48 f.). Die Gemeinde ist also zur Autonomiebeschwerde legitimiert, wenn sie eine Verletzung der Autonomie behauptet und durch den angefochtenen kantonalen Hoheitsakt in ihrer spezifischen öffentlichrechtlichen Stellung als Selbstverwaltungskörper und dezentralisierte Hoheitsträgerin betroffen wird. Im Rahmen der Eintretensfrage ist festzuhalten, dass das Bundesgericht von einem weiten Hoheitsbegriff ausgeht. Als hoheitlich gilt alles, was die Gemeinde nicht im Rahmen des Privatrechts oder als dem Privaten gleichgestelltes Rechtssubjekt unternimmt. Hoheitlich kann auch rein tatsächliches Handeln sein wie zum Beispiel die Kehrriechtabfuhr (BGE 100 Ia 282 E. 3). Solange das Bundesgericht die Frage der Autonomie erst unter materiellen Gesichtspunkten prüft, geht es bei der Beschwerdeberechtigung nur um eine negative Abgrenzung. Die Gemeinde hat lediglich nachzuweisen, dass sie sich nicht auf dem Boden des Privatrechts bewegt (Markus Dill, Die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Bern 1996, S. 153).

c) Eine Gemeinde ist 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. Ist dies der Fall, kann sich die Gemeinde insbesondere dagegen zur Wehr setzen, dass eine kantonale Behörde im Rechtsmitteloder Genehmigungsverfahren ihre Prüfungsbefugnis überschritten oder die den betreffenden Sachbereich ordnenden kommunalen, kantonalen oder bundesrechtlichen Normen falsch angewandt hat (BGE in ZBl 2004, S. 158 E. 2.2, BGE 129 I 294 E. 2.1, 128 I 7 f. E. 2a, 140 E. 2.1, 124 I 226 f. E. 2b, je mit Hinweisen; siehe auch Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1392). Im Planungs- und Baurecht wird die Verletzung der Gemeindeautonomie häufig im Zusammenhang mit Erschliessungen, Festsetzung von Deponie- und Abbauarten auf Richtplanebene, Nichtgenehmigungen oder Aufhebungen von Nutzungsplänen bzw. Nutzungsplanbestimmungen, kantonalen Nichteintretensentscheiden, Aufhebung von Baubewilligungen oder Abgaberehebungen gerügt (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltrecht, 4. Auflage, Bern 2002, S. 558 f.).

d) Das Vorhandensein einer relativ erheblichen Entscheidungsfreiheit im Bereich des Raumplanungs- und Baurechts ist von Kanton zu Kanton verschieden, ergibt sich im Einzelnen aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (Überblick Hänni, a.a.O., S. 557 ff.). Gemäss § 2 RBG sind die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft befugt, im Rahmen dieses Gesetzes eigene Vorschriften zu erlassen. Im Weiteren obliegt gemäss § 4 Abs. 1 RBG die Kantonsplanung, die sich vor allem im Erlass von Richtplänen niederschlägt (§ 8 ff. RBG), den Kantonen, die Ortsplanung dagegen den Gemeinden. Gemäss § 18 Abs. 1 RBG sind die Gemeinden sodann befugt, Zonenvorschriften für das ganze Gemeindegebiet zu erlassen, welche gemäss § 18 Abs. 2 RBG das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen unterteilen. Zu diesen Nutzungszonen gehören gemäss § 19 Abs. 1 lit. f RBG auch Zonen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine Nutzung erst später zugelassen wird. Demnach ist die Gemeinde Münchenstein gestützt auf Art. 14 ff. RPG und § 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 RBG zum Erlass von Nutzungsplänen befugt, wozu gemäss § 19 Abs. 1 lit. f RBG ebenso die Kompetenz gehört, Zonen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist, festzulegen.

e) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft eine erhebliche Entscheidungsfreiheit dahingehend zukommt, welche Gebiete den Bau- bzw. Nichtbauzonen zugewiesen und welche Gebiete vorerst noch in

einer Reservezone zu belassen sind. Die Einwohnergemeinde Münchenstein hat in der Gemeindeversammlung vom 17. Juni 2002 die Mutation „Heiligholz“ zum Zonenplan Siedlung beschlossen und damit angeordnet, dass ein bestimmtes Gebiet in Übereinstimmung mit dem Beschluss von 1984 in einer Reservezone belassen wird. Der Regierungsrat hat diesen Gemeindeversammlungsbeschluss nicht genehmigt. Die Einwohnergemeinde Münchenstein kann folglich rügen, sie sei in ihrer Autonomie verletzt worden. Auch das Bundesgericht hat den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft im Bereich des Bau- und Planungsrechts bzw. der Befugnis, die für die Ortsplanung massgebenden Pläne mit den dazugehörigen Reglementen zu erlassen, Autonomie zugesprochen (BGE 108 Ia 36 E. 3b [Oberwil], BGE 1P.733/2003 vom 29. Januar 2004 E. 3.1 [Seltisberg]). Auf die Beschwerde hinsichtlich der Verletzung der Gemeindeautonomie kann somit eingetreten werden. f) Die allgemeineren Charakter aufweisende Autonomiebeschwerde wird verdrängt durch das spezielle Institut des § 47 lit. c VPO (VGE vom 29. März 2000 [2000/15, Nr. 66], [2001/394 Nr. 148-152]). Demnach ist im Weiteren zu prüfen, ob die Beschwerde der Einwohnergemeinde Münchenstein auch als Verwaltungsgerichtsbeschwerde entgegen genommen werden kann. aa) Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur sein (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1771). Verlangt wird, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (vgl. BLVGE 1993, S. 17 ff.; BGE 128 II 36 E. 1b; 127 II 38 E. 2d/e jeweils mit weiteren Hinweisen). Dieses allgemeine Beschwerderecht ist grundsätzlich auf Privatpersonen zugeschnitten. Gemeinwesen können es für sich in Anspruch nehmen, wenn sie sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen oder sonst wie als dem Privaten gleichgeordnete Rechtssubjekte auftreten und durch den angefochtenen staatlichen Akt gleich oder ähnlich wie eine Privatperson betroffen werden (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1785). Im Weiteren können Behörden durch entsprechende Bestimmungen des kantonalen oder kommunalen Rechts, das heisst spezial- oder verfahrensgesetzlich zur Beschwerde legitimiert sein (Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1024 ff.). Hingegen genügt es nicht, wenn lediglich allgemeine öffentliche Interessen wie etwa Ruhe, Ordnung oder Sicherheit geltend gemacht werden und kein weiterer Bezug zum Streitgegenstand besteht (Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 164; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 1785; offen gelassen bei Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1025). Eine solche, spezialgesetzlich geregelte Beschwerdebefugnis sieht § 47 Abs. 1 lit. c VPO vor. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. c VPO ist die vollziehende Behörde der Gemeinde bei Verfügungen und Entscheiden letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons zur Erhebung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde gemäss den §§ 43 ff. VPO befugt. bb) Wie das Kantonsgericht in zahlreichen Urteilen, letztmals im Urteil vom 26. Juni 2003 (2001/394, Nr. 148-152, E. I. 1B), erwogen hat, richtet sich die Beschwerdebefugnis in § 47 Abs. 1 lit. c VPO einzig gegen aufsichtsrechtliche Massnahmen letzter kantonalen Instanzen. Die Kantonsaufsicht wird unter anderem mit einem kantonalen Genehmigungsvorbehalt für bestimmte kommunale Rechtsakte umgesetzt. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich auch die Ortsplanung unter Verweis auf § 2 RBG genannt (vgl. Daniel Schwörer, Bezirke und Gemeinden, in Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft, Liestal 1998, S. 250). Die Genehmigung bzw. vorliegend die

Nicht-Genehmigung von Teilen der kommunalen Ortsplanung kann somit gestützt auf § 47 Abs. 1 lit. c VPO von der vollziehenden Behörde der Gemeinde angefochten werden. Die Regel der obligatorischen Beteiligung am Einspracheverfahren vor dem Regierungsrat gemäss § 47 Abs. 2 VPO gilt für die zwangsläufig verfahrensbeteiligte Gemeinde nicht. Die Beschwerde der Einwohnergemeinde Münchenstein ist deshalb als verwaltungsgerichtliche Beschwerde gemäss § 47 Abs. 1 lit. c VPO entgegenzunehmen und zu behandeln. g) Im Weiteren wurde die vorliegend zu beurteilende Beschwerde beim sachlich zuständigen Gericht form- und fristgerecht eingereicht. Somit kann auf die Beschwerde eingetreten werden.

E. 2

Gemäss § 45 Abs. 1 lit. a-c VPO können mit der verwaltungsrechtlichen Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (lit. b) gerügt werden. Demgegenüber ist die Angemessenheitsüberprüfung gemäss § 45 Abs. 1 lit. c VPO ausgeschlossen. Fraglich erscheint, ob diese Bestimmung im vorliegenden Verfahren den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Abzuklären ist somit das Mass bzw. die Intensität der möglichen Kontrolle des vorinstanzlichen Rechtsanwendungsakts durch das Kantonsgericht. a) Art. 33 Abs. 2 lit. b RPG bestimmt, dass eine volle Überprüfung der angefochtenen Verfügungen und Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorgenommen werden muss. Den Anforderungen von Art. 33 Abs. 2 RPG genügt es nach der Rechtsprechung, wenn der Regierungsrat, der in vielen Kantonen für die Plangenehmigung zuständig ist, als einzige Instanz über Einsprachen und Beschwerden entscheidet (BGE 119 I a 321 E. 5 c; BGE 108 I a 33 E. 1 a; Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Kommentar RPG], Zürich 1999, Art. 33, Rz. 67; Hänni, a.a.O., S. 513). Der Regierungsrat hat sodann gestützt auf Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG eine Angemessenheitskontrolle vorzunehmen. Angemessenheit bedeutet, „die den Umständen angepasste Lösung im rechtlich nicht normierten Handlungsspielraum“ (BGE 118 I b 317 E. 3c); sie spricht die Opportunität einer Massnahme an, betrifft mithin die reine Ermessenswahrung. Frage ist, welche unter mehreren vom Ermessensspielraum abgedeckten - rechtlich also gleichermassen zulässigen - Lösungen am ehesten angezeigt erscheint bzw. ob die innerhalb gesetzlicher Ermessensspielräume beschlossene Lösung auch von der Genehmigungsbehörde gewählt worden wäre (Alexander Ruch, Kommentar RPG, Art. 26, Rz. 32). Dabei gilt die Verhältnismässigkeit einer Massnahme (ihre Eignung und Erforderlichkeit, sowie die Ausgewogenheit der Zweck/Mittel-Relation) noch als Teil der Rechtsfrage (Pierre Tschannen, Kommentar RPG, Art. 2, Rz. 64). Die Angemessenheitsprüfung ist aber wegen Art. 2 Abs. 3 RPG im Wesentlichen auf die Frage zu beschränken, ob überhaupt eine angemessene Lösung getroffen wurde. Die Wahl unter mehreren zur Verfügung stehenden angemessenen Vorkehren soll grundsätzlich der Planungsbehörde überlassen bleiben (BGE 121 I 122 E. 4c). Daher muss der Regierungsrat trotz der ihm zustehenden Rechts- und Ermessenskontrolle der zuständigen Planungsbehörde, im vorliegenden Fall die Gemeinde, einen Beurteilungsspielraum belassen und darf sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle des gemeindlichen Ermessens stellen, sofern die Gemeinde überhaupt eine mögliche zweckmässige Lösung getroffen hat. Die Gemeinde hat folglich den Nachweis zu erbringen, dass sie eine angemessene, zweckmässige Lösung getroffen hat (Hänni, a.a.O., S. 218). Die Angemessenheitskontrolle berechtigt dementsprechend nicht zu eigener Planung (Hänni, a.a.O., S. 514). Insofern führt

Art. 2 Abs. 3 RPG für den Bereich der Planung zu einer Präzisierung der Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie. Art. 2 Abs. 3 RPG gebietet zu einer gewissen Zurückhaltung, wenn der unteren Instanz bei der Handhabung des Planungsermessens ein Beurteilungsspielraum oder Ermessensbereich zusteht (BGE 114 Ia 247 E. 2). Muss eine Lösung als unangemessen bezeichnet werden, so darf die übergeordnete Behörde nicht das Ermessen der plankompetenten Behörde durch ihr eigenes ersetzen; vielmehr hat sie die Sache zur neuen Entscheidung an diese Behörde zurückzuweisen (BGE 120 Ib 207 E. 3). b) Die Kognition des Kantonsgerichts ist hingegen gemäss § 45 lit. a und b VPO grundsätzlich auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Unangemessenheit eines angefochtenen Entscheids kann nur in den vom Gesetz abschliessend aufgezählten Fällen sowie gestützt auf spezialgesetzliche Vorschriften überprüft werden (§ 45 lit. c VPO). Beschwerden gegen Zonenpläne werden in diesem Katalog nicht erwähnt. Bei der Überprüfung von Nutzungsplänen kann das Kantonsgericht dementsprechend keine Ermessenskontrolle vornehmen (KG VV vom 4. September 2002 [2002/99], Nr. 169, KG VV vom 13. November 2002 [2002/135], Nr. 203, KG VV vom 26. Juni 2003 [2001/394], Nr. 148-152). Durch das Kantonsgericht nicht zu überprüfen ist demnach die Handhabung des Ermessens durch die Gemeinde. c) Daran ändert auch Art. 6 EMRK nichts. Das Bundesgericht hat diesbezüglich ausgeführt, Art. 6 EMRK verlange zumindest eine freie Überprüfung des Sachverhalts und der Rechtsfragen, dagegen nicht eine Ermessens- oder Angemessenheitskontrolle (BGE 120 Ia 30 E. 4c; 119 Ia 96 E. 5c/aa und bb, 119 Ia 420 E. 5). Das Kantonsgericht hat somit namentlich bei der Überprüfung der Vereinbarkeit von Nutzungsplänen mit den planerischen Grundsätzen Zurückhaltung zu üben, weil es sich hier um einen Ermessensentscheid handelt, den die Vorinstanz mit voller Kognition überprüft hat. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Fragen, ob ein öffentliches Interesse zu bejahen und ob eine Massnahme verhältnismässig ist, Rechtsfragen darstellen und somit vom Kantonsgericht überprüft werden können (BGE 117 Ib 293 E.4; Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 1040). d) Das Kantonsgericht belässt in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Übrigen auch bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe den Verwaltungsbehörden regelmässig einen gewissen Beurteilungsspielraum und übt entsprechende richterliche Zurückhaltung. In diesem Sinne erinnert auch Art. 2 Abs. 3 RPG mit der Rechtsprechung übereinstimmend daran, dass den übergeordneten Behörden in der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht und dass daher auch im Rahmen einer Rechtskontrolle Zurückhaltung zu üben ist, soweit örtliche Verhältnisse in Frage stehen, die die übergeordneten kantonalen oder kommunalen Behörden aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse besser beurteilen können (Tschannen, Kommentar RPG, Art. 2, Rz. 63, mit weiteren Hinweisen auf die Judikatur). e) Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass das Kantonsgericht bei der Überprüfung sämtlicher raumplanerisch motivierten Akte keine Kontrolle der Angemessenheit der beanstandeten Planungsmassnahmen vornehmen kann und auch nicht vornehmen muss. Ausserdem übt es im Zusammenhang mit der Auslegung der massgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe Zurückhaltung, weil den kommunalen Planungsbehörden und dem Regierungsrat ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt. Die Interventionsmöglichkeiten des Kantonsgerichts sind somit begrenzt und auf die Kontrolle von Rechtsverletzungen beschränkt. Rechtsfrage ist im vorliegenden Zusammenhang insbesondere die Prüfung, ob der Nutzungsplan dem Bundesrecht entspricht (Ruch, Kommentar RPG, Art. 26, Rz. 27)

und ob es sich vorliegend um eine Bauzone, die durch Art. 15 RPG zu einem selbständig anwendbaren Begriff des Bundesrechts geworden ist, handelt (Hänni, a.a.O., S. 148). Zu gross bemessene Bauzonen sind folglich nicht nur unzweckmässig, sondern auch gesetzeswidrig (BGE 116 Ia 231 E. 3b, 114 Ia 255 E. 3e mit Hinweisen).

E. 3

Umstritten ist im vorliegenden Fall vorerst, ob das Areal Heiligholz als in der Bauzone liegend betrachtet werden kann, mit anderen Worten, ob es sich vorliegend um eine Erschliessungsoder eine so genannte Baugebietsetappierung handelt. Bei dieser Frage geht es um eine Rechtsfrage, welcher der Beurteilung des Kantonsgerichts unterliegt. a) Vorab ist die Frage zu klären, ob der Einwohnergemeinde Münchenstein überhaupt eine derartige Zonenausscheidungskompetenz, wie sie sie mit Beschluss vom 24. Mai 1984 ausgeübt hat, zukommt. Gemäss § 9 aBauG vom 15. Juni 1967 hatten die Gemeinden innert drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes den Gemeindebann in Baugebiet und in Land- und Forstwirtschaftsgebiet zu unterteilen. Als Gebietsausscheidungsplan galt bei Gemeinden mit Zonenvorschriften der Zonenplan. Das Baugebiet diente als Grundlage für die bauliche Nutzung und war massgebend für die Dimensionierung der Erschliessungsanlagen (§ 10 aBauG). Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 20. Dezember 1994 festgehalten, dass den Gemeinden mit diesen Bestimmungen eine umfassende Kompetenz erteilt wurde, das Baugebiet mit den dafür als sachgerecht erachteten Zonen abzugrenzen. Nicht zu beanstanden war nach Ansicht des Bundesgerichts auch die daraus abgeleitete Befugnis der Gemeinden, Reservezonen einzurichten, da neben den genannten Bestimmungen bereits Art. 18 RPG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Ausscheidung solcher Reservezonen biete (vgl. BGE vom 20. Dezember 1994, in: ZBl 1996 S. 36 ff. [betreffend die Gemeinde Binningen]). Auf den 1. Januar 1999 wurde das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz, welches das aBauG ablöste, in Kraft gesetzt. Die Zonenausscheidungskompetenz ergibt sich neu aus den §§ 18 und 19 RBG. In Analogie zu Art. 18 Abs. 2 RPG legt § 19 Abs. 1 lit. f RBG fest, dass ebenso Zonen, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine Nutzung erst später zugelassen wird, ausgedehnt werden können. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich eine grundsätzliche Kompetenz der Gemeinden, Reservezonen einzurichten. b) Die Bauzone wird durch Art. 15 RPG zu einem selbständig anwendbaren Begriff des Bundesrechts. Bauzonen umfassen nach Art. 15 RPG Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Die Kantone sind an diesen Begriff gebunden und dürfen diesen weder enger noch weiter fassen (Hänni, a.a.O., S. 148). Im Zusammenhang mit der infolge des Inkrafttretens des RPG nötigen Redimensionierung von Bauzonen wurde trotz des an sich klaren Wortlauts im Gesetz in der bundesrätlichen Botschaft vorgeschlagen, an Stelle einer Redimensionierung der Bauzonen Erschliessungsetappen vorzusehen oder Reservezonen i.S. von Art. 18 Abs. 2 RPG festzulegen (Felix Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Zürich 2000, S. 40, mit Hinweis auf die Botschaft zum RPG, in Bundesblatt [BBl] 1978 I 1024). c) Bei der sog. Erschliessungsetappierung wird jeweils dasjenige Land in die 1. Etappe eingeteilt, dessen Erschliessung in der nächsten Zeit vorgesehen ist und sich das Gemeinwesen leisten kann, während weitere Gebiete, die für die bauliche Nutzung ebenfalls in Betracht kommen, aber aus zumeist finanziellen Gründen erst zu einem späteren Zeitpunkt erschlossen werden sollen, einer Bauzone zweiter oder dritter Etappe zugewiesen werden. Bauzonen zweiter oder dritter Erschliessungs etappen haben aber den Vorgaben von Art. 15 RPG zu entsprechen, das heisst auch sie müssen innert 15 Jahren für die Überbauung benötigt und

erschlossen werden. Die Erschliessungsetappierung ist somit lediglich ein Instrument der Erschliessungsplanung, nicht aber der Zonen- oder Siedlungsplanung (vgl. Jost, a.a.O., S. 40). Ist eine Bauzone überdimensioniert, wird die Gesetzwidrigkeit dieses Zustands durch diese Art der Etappierung folglich nicht geändert (vgl. dazu Martin Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkungen, Zürich 2001, S. 138, mit weiteren Hinweisen, wobei Bertschi den Begriff der Bauzonenetappierung verwendet; vgl. dazu auch Jost, a.a.O., S. 40 f., mit Hinweis auf BGE 119 Ib 124 ff.; zur Zulässigkeit von Erschliessungsetappierungen auch Ursula Vettori, Die Etappierung der Bauzone, in: ZBl 1992, S. 359). Als Verfahren zur Umwandlung bzw. Umetappierung kommen bei der Erschliessungsetappierung demnach nur solche in Betracht, die nicht einer Einzonung gleich- oder nahe kommen (vgl. dazu BGE 112 Ia 159 E. 2c). Die Erschliessungsetappierung lässt sich folglich dadurch charakterisieren, dass das Land ausserhalb der ersten Etappe keiner Umetappierung oder Einzonung mehr bedarf, sondern nach Erschliessung der ersten Etappe ohne weiteren Beschluss als Bauland zur Verfügung steht (Bertschi, a.a.O., S. 137). d) Die Baugebietsetappierung verfolgt demgegenüber siedlungsplanerische Zwecke und wird zum Teil auch als Siedlungsetappierung bezeichnet (Bertschi, a.a.O., S. 136 ff.). Sie trägt dem Anliegen einer haushälterischen Nutzung des Bodens Rechnung, indem jeweils nur so viel (geeignetes) Land zur Überbauung freigegeben wird, als dafür ein ausgewiesener Bedarf besteht. Insofern vermag sie die private Bautätigkeit örtlich und zeitlich zu lenken. Entscheidendes Kriterium in Abgrenzung zur Erschliessungsetappierung ist, dass bereits die erste Etappe allein den Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahre abdeckt. Eine siedlungsplanerische Etappierung innerhalb der Bauzone, die in ihrer Ausdehnung den Kriterien von Art. 15 RPG genügt, ist nach Ansicht des Bundesgerichts unzulässig (vgl. dazu BGE 115 Ia 341 E. 6a, 112 Ia 158 f. E. 2c; Alexandre Flückiger, Kommentar RPG, Art. 15, Rz. 34; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Band I, Zürich 1999, Rz. 259; Jost, a.a.O., S. 41 f.; Vettori, a.a.O., S. 353). Das Bauzonenland ist somit in seiner Gesamtheit für die bauliche Nutzung bereit zu halten, und es dürfen ihrer Verwirklichung nicht Hindernisse in den Weg gestellt werden, die mit einer Neueinzonung vergleichbar sind oder einer solchen nahe kommen (BGE 115 Ia 341 E. 6a). Das Bundesgericht lässt eine solche Etappierung nur in Form der Erschliessungsetappierung zu, wonach die gesamte Bauzone innerhalb der nächsten 15 Jahre einer baulichen Nutzung zugeführt und in Etappen erschlossen wird. Eine Siedlungsetappierung innerhalb der Bauzone ist dann nicht zulässig, wenn einer Bauzone zugewiesenes Land erst nach der Durchführung eines weiteren Umzonungsverfahrens, das mit einer Neueinzonung vergleichbar ist, überbaut werden darf. Folglich sind besondere Zonen, die eine bauliche Nutzung erst später zulassen, nur ausserhalb der Bauzone statthaft (vgl. dazu BGE 112 Ia 159, E. 2 c und d). Hat nur das Baugebiet erster Etappe den Anforderungen nach Art. 15 RPG zu genügen, handelt es sich beim Baugebiet zweiter Etappe - trotz des zu Missverständnissen führenden Ausdrucks - um eine Reservezone im Sinne von Art. 18 Abs. 2 RPG. Sie stellt folglich eine Nichtbauzone dar. Das Einräumen von Reservezonen ist zwar zulässig und wird vom Bundesgericht explizit als taugliches Mittel zur Lenkung der Siedlungsentwicklung empfohlen, doch ist sie keine echte Alternative zur Redimensionierung (kritisch deshalb Bertschi, a.a.O., S. 136 ff.). Sie ist vielmehr ein Anwendungsfall derselben (vgl. zum Ganzen Jost, a.a.O., S. S. 41 f.; vgl. zur Zulässigkeit von Baugebietsetappen ausserhalb der Bauzone nach Art. 15 RPG BGE 112 Ia 388 E. 4 d, 112 Ia 155, E. 2c, 108 Ia 33ff.

[Oberwil]; ZBl. 1996 S. 36 [Binningen]). e) Die Bildung von Reservezonen vermag immerhin die nötig werdenden Rückzonungen zu mildern. Werden später Neueinzonungen nötig, so darf derweise zurückgestuftes Land wenigstens nicht unbegründet übergegangen werden. Allerdings verschafft sie keinen Einzonungsanspruch (vgl. Hänni, a.a.O., S. 148; Jost, a.a.O., S. 43; vgl. auch Martin Lendi, Redimensionierung der Bauzonen - Rechtsgrundlagen und Vollzug, in: ZBl. 1985, S. 385, welcher ausführt, die Baugebietsetappierung vermittele den Grundeigentümern die "vertagte Chance", bei der nächsten oder übernächsten Zonenplanrevision bevorzugt behandelt zu werden). f) Soweit Land als Reservebaugebiet eingestuft ist, das heisst als Land verstanden wird, welches erst nach Ablauf von 15 Jahren allenfalls benötigt und erschlossen wird, handelt es sich bei solchen Gebieten nicht um Bauzonen im Sinne des RPG oder RBG; weder Überbauung noch Erschliessung sind zulässig, selbst wenn Letztere von den Eigentümern bezahlt würde. Solches Land zählt zum übrigen Gebiet gemäss Art. 18 Abs. 2 RPG, also zu den Nichtbauzonen (siehe Hänni, a.a.O., S. 148; Jost, a.a.O., S. 41 ff.; Bertschi, a.a.O., S. 136 ff.). Sofern also die Zone nicht zur Deckung des Bedarfs der nächsten 15 Jahre gedacht ist, ist sie eine Nichtbauzone, ungeachtet der teilweise irreführenden Bezeichnungen wie „Reservezone“, „Bauentwicklungsgebiet“, „Baugebiet 2. Etappe“ oder „Bauerwartungsland“.

E. 4

Bei der Beantwortung der Frage, ob Bauland oder Nichtbauland vorliegt, ist der Beschluss der Gemeindeversammlung vom 24. Mai 1984 massgebend. Je nach dem, ob vorliegend eine Erschliessungsoder eine so genannte Baugebietsetappierung festgelegt wurde, kann das Gebiet Heiligholz als in der Bauzone oder entsprechend als in der Nichtbauzone liegend beurteilt werden. a) Ziffer 1 des Beschlusses 1984 erklärt das Areal Heiligholz des Bauzonenplans 1966 als Baugebiet 2. Etappe, welches Reservecharakter trägt. Bereits diese Formulierung deutet darauf hin, dass die Gemeindeversammlung 1984 eine Auszonung des betreffenden Gebiets vorgenommen hat, welches nunmehr im Sinne von Art. 18 Abs. 2 RPG eine Reservezone darstellt. Eine solche Zonenplanung ist nur ausserhalb der Bauzone erlaubt. Entsprechend untersteht das Areal Heiligholz gemäss Ziffer 1 des Beschlusses 1984 den Bestimmungen nach § 11 aBauG (Land- und Forstwirtschaftsgebiet) und ist somit der landwirtschaftlichen Bodennutzung vorbehalten. Folglich diene das Gebiet Heiligholz zumindest bis zum umstrittenen Beschluss 2002 der landwirtschaftlichen Nutzung. b) Nichts anderes ergibt sich aus Satz 3 von Ziffer 1 des Beschlusses von 1984. Danach ist eine Umwandlung des Gebiets Heiligholz durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen. Ein solcher Umwandlungsbeschluss ist nur in jenem Fall sinnvoll, wenn zukünftig eine Einzonung vorgenommen, mit anderen Worten das betreffende Gebiet wieder zum Baugebiet 1. Etappe, mithin zur Bauzone, erklärt werden soll. Dieses Vorgehen wäre, wie oben dargelegt wurde, unzulässig, wenn 1984 eine Erschliessungsetappierung festgelegt worden wäre. Diese Art von Etappierung stellt lediglich ein Instrument der Bauzonenplanung dar und bedarf keiner weiteren Beschlüsse durch die Gemeindeversammlung. Das Bundesgericht hat folglich entschieden, dass es unzulässig sei, Land innerhalb einer Bauzone erst nach der Durchführung eines weiteren Umzonungsverfahrens, welches einer Neueinzonung gleichkomme, der Überbauung freizugeben. c) Im Weiteren legt Ziffer 3 des Beschlusses von 1984 fest, dass der Gemeinderat die Zuweisung in eine Reservezone frühestens nach 10 Jahren zu überprüfen und bei einem Umwandlungsantrag zuhanden der Gemeindeversammlung nachzuweisen hat, dass die Umwandlung vom Baugebiet 2. Etappe in ein Baugebiet 1. Etappe im Einklang

mit der bevölkerungsmässigen und finanziellen Entwicklung der Gemeinde steht. Eine solche Abklärung bedürfte es nicht, wäre bereits 1984 eine Erschliessungs- und keine Baugebietsetappierung beschlossen worden. An dieser Interpretation des Beschlusses von 1984 vermag auch der Wortlaut von Ziffer 4 nichts zu ändern. Ziffer 4 des Beschlusses von 1984 sieht vor, dass die oben erwähnten Einschränkungen ihre Gültigkeit nach spätestens 16 Jahren verlieren. Bereits die Frist von 16 Jahren weist darauf hin, dass eine Baugebietsetappierung vorliegen muss, denn im Rahmen einer Erschliessungsetappierung wird nur dasjenige Land festgelegt, welches innerhalb der nächsten 15 Jahren für eine Überbauung benötigt wird und erschlossen werden kann. d) Dieses Resultat steht im Einklang mit dem Zonenplan Siedlung der Gemeinde Münchenstein (Stand der Nachführung: RRB 1485 vom 25. September 2003), welcher das Gebiet Heiligholz als Baugebiet 2. Etappe im Sinne einer „weissen Zone“ (Reservegebiet) ausweist. Ebenso liegt das betreffende Gebiet nach dem Regionalplan Siedlung vom 25. Januar 2001 ausserhalb der Bauzone. Der Regierungsrat macht zwar in seinem Nichtgenehmigungsentscheid vom 1. April 2003 und in der anschliessenden Vernehmlassung vom 20. Oktober 2003 geltend, die Bezeichnung „Baugebiet 2. Etappe“ für das Gebiet Heiligholz erscheine im Regionalplan Siedlung, um die Situation aufgrund des Baumatoriums aufzuzeigen. Die Regionalplankarte, in der das Gebiet Heiligholz ausserhalb der Bauzone liege, habe nur orientierenden Charakter. Schliesslich sei bei der technischen Umsetzung des Regionalplans Siedlung in eine publizierfähige Form ein Fehler passiert. Das Gebiet Heiligholz hätte nie als Nichtbauzone ausgewiesen werden dürfen. Dieser Argumentation ist einerseits zu entgegnen, dass die Regionalplankarte bzw. der Regionalplan als solcher behördenverbindlich ist und insbesondere für die Gemeinden rechtsverbindlichen Charakter aufweist. Andererseits hat sich die Gemeinde Münchenstein in ihrer Vernehmlassung zum Regionalplan Siedlung vom 22. November 1996 dahin gehend geäussert, im Planentwurf sei das Gebiet Heiligholz als normales Baugebiet und nicht als Reservezone im Sinne einer Nichtbauzone eingetragen. Aufgrund dieser Stellungnahme wurde der Regionalplan Siedlung geändert und das betreffende Gebiet einer Nichtbauzone zugeteilt. Der heute geltende und vom Landrat 2001 genehmigte Regionalplan Siedlung weist das Areal Heiligholz folglich als Nichtbauzone aus. e) Aus dem Wortlaut der zitierten Bestimmungen wird deutlich, dass das Baugebiet 2. Etappe der Gemeinde Münchenstein nicht Teil der Bauzone gemäss Art. 15 RPG darstellt. Erst wenn die Reserven des Baugebietes 1. Etappe erschöpft sind, ist - im Rahmen eines ordentlichen Planverfahrens, wie dies Ziffer 1 des Beschlusses von 1984 vorsieht - über die zukünftige Nutzung der Gebiete in der 2. Etappe zu befinden. Demzufolge ist das Baugebiet 2. Etappe nicht als etappierte Bauzone im eigentlichen Sinn zu verstehen, deren gesamter Umfang (1. und 2. Etappe zusammen) im Laufe des Planungshorizontes von 15 Jahren für eine Überbauung benötigt und erschlossen wird. Durch den Beschluss von 1984 wurde folglich nicht eine Erschliessungs-, sondern eine Baugebietsetappierung festgelegt. Das Areal Heiligholz befindet sich demnach ausserhalb der Bauzone; es liegt mithin eine Nichtbauzone vor.

E. 5

a) Die Beschwerdegegner bringen ausserdem vor, die entsprechende Fläche werde voraussichtlich innert 15 Jahren als Bauland benötigt und könne innert dieser Zeit erschlossen werden (Art. 15 lit. b RPG). Obwohl das Bundesgericht es als fraglich beurteilt hat, ob Bauzonen der 2. Etappe, die sich im Rahmen von Art. 15 RPG bewegen, in Bauzonen mit zulässiger Erschliessungsetappierung uminterpretiert werden könnten oder ob die ganze 2. Etappe als Nichtbaugebiet zu betrachten sei (BGE 1P.611/2001 vom 25.

Januar 2002, E. 3.5.1), hat es andererseits geprüft, ob Land, das nach den gesetzlichen Vorschriften in die Bauzone gehört, in eine Bauzone und nicht in eine Reservezone einzuweisen sei. Das hat das Bundesgericht insbesondere hinsichtlich Land entschieden, das weitgehend überbaut ist (Art. 15 lit. a RPG; BGE 115 Ia 338 f. E. 4), das benötigt wird (Art. 15 lit. b RPG; BGE 112 Ia 156 ff.) und das erschlossen wird (Art. 15 lit. b RPG; BGE 110 Ia 53 f. E. 4). Folglich hat das Kantonsgericht vorliegend zu beurteilen, ob die Voraussetzungen von Art. 15 RPG erfüllt sind (zum Ganzen auch BGE 116 Ia 331 E. 3b).

b) Land ist als Bauland geeignet, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebiets den Anforderungen genügen, die aus der Sicht der dafür vorgesehenen Nutzung zu stellen sind. Es geht somit einerseits um die Beschaffenheit des Bodens sowie die tatsächliche Situation (Topographie, Exposition, Klima usw.), also die natürlichen Gegebenheiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG). Andererseits sind für die in Frage stehende Nutzung die Ziele und Grundsätze des massgebenden Rechts zu beachten. Dazu gehören insbesondere diejenigen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (vorab Art. 1 Abs. 2 lit. b, Art. 3 Abs. 3 lit. a und b RPG). Nicht zuletzt ist auch bei Zonen für privates Bauen den Bedürfnissen der öffentlichen Infrastruktur Rechnung zu tragen (siehe zum Ganzen BGE 114 Ia 251 E. 5c, 113 Ia 450 E. 4 c/aa; Hänni, a.a.O., S. 150 ff.; Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 252; eingehend Jost, a.a.O., S. 77 ff.).

c) Der planerische Eignungsbegriff gemäss Art. 15 RPG hat der Natur der Sache nach eine zweifache Bedeutung (eingehend BGE 113 Ia 448 ff. E. 4b): Einmal ist damit ein Minimalerfordernis gemeint, das erfüllt sein muss, damit überhaupt eine Bauzonierung in Frage kommt. So ist Land, das sich technisch überhaupt nicht überbauen lässt, nie als „geeignet“ im Sinne von Art. 15 RPG anzusehen. Jenseits dieser Schwelle lässt sich die Frage nach der Eignung oft nicht mit einem klaren Ja oder Nein beantworten. In diesen Fällen hat das Erfordernis der Eignung eine relative Bedeutung: Es stellt einen Gesichtspunkt dar, der nebst anderen Interessen in der raumplanerischen Abwägung und Abstimmung (Art. 1, Art. 2 Abs. 1 und 2 sowie Art. 3 RPG) mitzubeherrschenden ist. Im Rahmen dieser Abwägung sind Querverbindungen unter den Bauzonenkriterien zulässig. Es darf durchaus argumentiert werden, die Eignung sei um so eher zu bejahen, als das Land bereits weitgehend überbaut (Art. 15 lit. a RPG) oder erschlossen (Art. 15 lit. b RPG) ist, oder, umgekehrt, um so eher zu verneinen, als das Land noch unüberbaut oder unerschlossen ist (zum Ganzen BGE 114 Ia 250 f. E. 5b). Diese Relativierung ist möglich, weil es sich bei den genannten Kriterien um generelle, planungsbezogene Anforderungen und nicht um Voraussetzungen für individuelle Bauvorhaben handelt. Sie beziehen sich auf ganze, als Zonen auszuscheidende Gebiete, nicht auf einzelne Parzellen. Ihre Perspektive ist mehr allgemein, übergeordnet, mit der Folge, dass den besonderen Interessen jedes einzelnen der betroffenen Grundeigentümer nur in ganz beschränktem Umfang Rechnung getragen werden kann (BGE 89 I 199 E. 3).

d) Im Besonderen ergibt sich die Eignung eines Gebietes daraus, ob eine gute und gesunde Wohnlage besteht und eine leichte, nicht zu kostenaufwendige Erschliessung realisierbar ist (Hänni, a.a.O., S. 150). Weitere Kriterien, ob sich Land für eine Überbauung eignet, sind beispielsweise die Steilheit des Geländes, das Bestehen massiver Immissionen oder eine landschaftliche empfindliche Lage (Hänni, a.a.O., S. 150; Jost, a.a.O., S. 78). Dagegen lässt eine weitgehende Überbauung des betreffenden Gebietes nicht zwingend darauf schliessen, dass die betreffende Lücke sich ebenso für eine Überbauung eignet. So können gewichtige Interessen, etwa solche des Ortsbildes oder Landschaftsschutzes, die Überbauungseignung der noch freistehenden Fläche relativieren und gegebenenfalls eine Nichtbauzone für das betroffene, teilweise oder weitgehend überbaute Gebiet rechtfertigen (vgl. Jost, a.a.O., S.

78). e) In seiner Stellungnahme vom 20. Oktober 2003 macht der Regierungsrat geltend, das Gebiet Heiligholz sei an drei Seiten überbaut. Es handle sich um dichte Überbauungsformen. Zudem sei das Gebiet verkehrsmässig sehr gut basiserschlossen, worauf ebenso die Beschwerdegegner 2 in ihrer Vernehmlassung vom 20. Oktober 2003 hinweisen. Dagegen bringt die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerdebegründung vom 2. Juli 2003 vor, das Areal Heiligholz sei gänzlich unüberbaut, weise zudem nach wie vor eine Form auf, wie sie für die landwirtschaftliche Nutzung typisch sei und könne auch nicht als grob erschlossen gelten. Wie es sich im Detail damit verhält, kann vorliegend offen gelassen werden. Unbestritten erscheint, dass das betreffende Gebiet weder durch Naturgefahren bedroht oder wegen sonstiger topographischen Gegebenheiten in seinem Gebrauch für eine Wohnnutzung massiv eingeschränkt noch wegen massiver Immissionen als praktisch unbenutzbar zu bewerten ist. Zudem ist das Gebiet Heiligholz zumindest rudimentär erschlossen und die Grob- bzw. Feinerschliessung dürfte sich als nicht übermässig kostenaufwendig erweisen. Auch macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, gewichtige Interessen des Landschaftsschutzes würden das Gebiet Heiligholz als für eine Wohnnutzung ungeeignet erscheinen lassen. Aus der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung des betreffenden Gebiets kann nicht geschlossen werden, es sei für eine Wohnnutzung gänzlich ungeeignet. Insgesamt sind keine Gründe erkennbar, welche das Gebiet als nicht geeignet im Sinne von Art. 15 Abs. 1 RPG erscheinen lassen. Aus den Akten sowie dem durch das Gericht vorgenommenen Augenschein ergibt sich, dass das fragliche Land für eine bauliche Nutzung zumindest nicht ungeeignet ist.

E. 6

a) Ist das betreffende Gebiet Heiligholz als für eine Überbauung grundsätzlich geeignet zu beurteilen, muss als nächstes geprüft werden, ob es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird und erschlossen werden kann. Land, das nach den gesetzlichen Vorschriften in die Bauzone gehört, ist grundsätzlich einer solchen Zone zuzuweisen (BGE 123 I 188 E. 3e/aa, 122 I 300 E. 3e, 118 Ia 157 E. 4b, 116 Ia 331 E. 3b mit Hinweisen). Bei der Festsetzung von Bauzonen ist jedoch nicht allein deren Begriffsbeschreibung gemäss Art. 15 RPG zu beachten. Vielmehr sind alle im positiven Recht normierten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen (BGE 117 Ia 307 E. 4b, 116 Ia 333 f. E. 4c, 114 Ia 374 E. 5b). Planungsmassnahmen sind nur dann verfassungskonform, wenn neben den Kriterien der Eignung, der Überbauung und des Bedarfes auch alle anderen im konkreten Fall massgebenden raumplanerischen Gesichtspunkte bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden (zur Interessenabwägung BGE 116 Ia 330 ff. E. 3, 115 Ia 385 ff. E. 3, 114 Ia 368 f. E. 4; umfassend Jost, a.a.O., S. 167 ff.). Die Raumplanung bezweckt nicht nur die geordnete Besiedlung des Landes sowie die Erhaltung genügender Kulturlächen, sondern sie steht auch im Dienste anderer öffentlicher Interessen (BGE 113 Ia 461 f. E. 5a). Dabei kann grundsätzlich festgestellt werden, dass Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern, grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegen (siehe insb. BGE 117 Ia 439 E. 3f, BGE in ZBl 1997, S. 271 E. 7c). Eine Vergrösserung der Bauzone muss demnach durch eine umfassende Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte gerechtfertigt sein (BGE 117 Ia 434 E. 4b, 115 Ia 353 E. 3d). Im Einzelfall kann das öffentliche Interesse freilich nur durchgesetzt werden, wenn es bei der Abwägung die entgegenstehenden Interessen privater Eigentümer an der ungehinderten Ausnutzung ihrer Grundstücke überwiegt (BGE 114 Ia 369 E. 4). b) Vorerst kann ausgeschlossen werden, dass die betroffene Parzelle im weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 15 lit. a RPG liegt.

Sie befindet sich am Rand des Siedlungsgebietes. Die Parzelle macht nicht den Eindruck einer unmotivierten Lücke zwischen Bauzonen. Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis eng zu umschreiben und umfasst im Wesentlichen nur den wirklich geschlossenen Siedlungsbereich und eigentliche Baulücken (vgl. BGE 115 Ia 343 E. 5d; Alexander Ruch, Kommentar RPG, Art. 36 Rz. 26). Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land grenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine geringe Fläche aufweisen. In der Gerichtspraxis wurden Freiflächen mit einer Ausdehnung von 1,3 ha bzw. 0,96 ha, nicht aber solche mit einer Grösse von 1,4 ha, 2,3 ha, 5,5 ha oder 12 ha als Baulücken im weitgehend überbauten Gebiet beurteilt (Hinweise auf die Praxis bei Jost, a.a.O., S. 107 ff.). Lücken sind ausserdem zum weitgehend überbauten Gebiet zu zählen, wenn sie von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sind, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. Nicht dazu gehören grössere Baulücken in besiedeltem Gebiet, die der Auflockerung der Siedlungsstrukturen, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen sowie der Schaffung von Freizeitbereichen dienen. Sie werden nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt, sondern haben eigenständige Funktionen (vgl. Hänni, a.a.O., S. 151). Wenn eine Reservezone von rund 18 ha innerhalb des Siedlungsgebietes geschaffen wird, kann es sich folglich nicht um eine Baulücke handeln. Bei der vorliegenden Parzelle kann demnach nicht behauptet werden, dass sie von der bereits bestehenden Überbauung so stark geprägt ist, dass sinnvollerweise nur ihre Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt. c) Neben dem weitgehend überbauten Gebiet haben die zuständigen Organe Baulandreserven für die nächsten 15 Jahre bereitzustellen (Art. 15 lit. b RPG). Im Allgemeinen bestimmen die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft den Baulandbedarf anhand der so genannten Trendmethode. Danach wird der Baulandverbrauch der letzten 10 bis 15 Jahre mit den vorhandenen Baulandreserven verglichen und angenommen, die Entwicklung verlaufe an sich in den nächsten 15 Jahren ähnlich; dabei werden zusätzliche, besonders entwicklungshemmende oder -fördernde Faktoren mitberücksichtigt (vgl. BGE 116 Ia 341 E. 3b/aa, 114 Ia 366 f. E. 3b; zum Ganzen auch Jost, a.a.O., S. 121 ff.; Hänni, a.a.O., S. 152 ff.). Die Grundsätze der Raumplanung verlangen, dass das Gemeinwesen für die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung sorgt (Art. 75 Abs. 1 BV). Die Vorschrift über die Dimensionierung der Bauzonenfläche auf 15 Jahre (Art. 15 lit. b RPG) will einen Massstab schaffen, der dieser Ordnungsidee gerecht wird: Die Bauzone soll sich sowohl nach der privaten Bauentwicklung richten als auch diese mit Rücksicht auf den Gesamtzusammenhang begrenzen. Folglich rechtfertigt eine private Nachfrage allein keine Bauzonenerweiterung. Diese darf aber auch nicht einzig deshalb ausgeschlossen werden, weil in jüngster Zeit keine private Bautätigkeit stattfand. Für eine Bauzonenerweiterung sind demnach besondere Gründe erforderlich. Sie muss durch eine umfassende Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Interessen und Gesichtspunkte gerechtfertigt sein. Überdies hat sie einer Vorstellung von der lokal und vor allem regional oder überregional erwünschten Entwicklung zu entsprechen (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 und Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1 bis 3 RPV; BGE 116 Ia 231 E. 3b, 341 E. 3b/aa, 114 Ia 366 E. 3b; Alexandre Flückiger, Kommentar RPG, Art. 15, Rz. 72). d) Die Art und Weise, wie der Baulandbedarf im Einzelnen zu ermitteln ist, lässt sich nur schwer in allgemein gültige Regelungen fassen und klar mit einem Nein oder Ja beantworten (BGE 113 Ia 449 E. 4b/bc). Ausgangspunkt der Planung ist zwar ein bestehender oder zu erwartender Trend in der Nachfrage nach Bauland. Die Planung darf indes von diesem Trend abweichen. Demzufolge ist für die

Bestimmung des Baulandbedarfs nach Art. 15 lit. b RPG massgebend, wie viel Land für die erwünschte Entwicklung benötigt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG); ist ein stärkeres Wachstum erwünscht, so kann die Bauzone grösser sein als es dem bisherigen Trend entspricht (BGE 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002, E. 3.7.1, 116 Ia 341 ff. E. 3b). Ist kein oder ein schwächeres Wachstum erwünscht, kann die Planung das Wachstum begrenzen, indem sie trotz vorhandener Nachfrage nach Bauland Gebiete Nichtbauzonen zuweist (BGE 118 Ia 158 E. 4d, 117 Ia 432 E. 4b). Die Schwierigkeit, korrekte Prognosen im Sinne von Art. 15 lit. b RPG für einen Zeitraum von 15 Jahren abzugeben, wird im Weiteren dadurch kompensiert, dass die auf diese Prognosen gestützten Pläne gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG im Falle einer erheblichen Änderung der Verhältnisse überprüft und angepasst werden können (hierzu Flückiger, Kommentar RPG, Art. 15, Rz. 77; Thierry Tanquerel, Kommentar RPG, Art. 21, Rz. 28 ff.). e) Welche Entwicklung erwünscht ist, bestimmt die zuständige Planungsbehörde, im Kanton Basel-Landschaft die Gemeinde. Ihr kommt im Rahmen von Verfassung, Gesetz und übergeordneter Planung bei der Bemessung der Baulandreserven bzw. der zukünftig erwünschten Entwicklung ein erheblicher Ermessensspielraum zu (Jost, a.a.O., S. 132 ff.; BGE 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002, E. 3.7.1 und E. 3.7.2). Selbst wenn die Zuweisung eines bestimmten Gebietes zur Bauzone unter dem Gesichtswinkel von Art. 15 RPG zulässig wäre, würde dies noch nicht bedeuten, dass diese Lösung die einzig rechtmässige sei. Es ist vom Bundesgericht als zulässig erachtet worden, dass die Gemeinde, obschon mit einem überdurchschnittlichen Wachstum der Arbeitsplätze sowie der Bevölkerung zu rechnen war, dieses Wachstum begrenzen kann, wenn sie dies als richtig und erwünscht betrachtet (BGE 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002, E. 3.7.2). Daraus folgt auch, dass Bauzonen nicht ständig wachsen und damit letztlich alle andern Interessen verdrängen dürfen. Siedlungen sind nach ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (Art. 3 Abs. 3 RPG). Deshalb wurde in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere im Hinblick auf Agglomerationsgemeinden eine gegenüber der Nachfrage restriktivere Siedlungsplanung als verfassungsrechtlich haltbar erachtet (BGE 117 Ia 439 E. 3f, 114 Ia 370). Im Lichte dieser Rechtsprechung hat das Bundesgericht entschieden, dass es nicht als verfassungswidrig erscheine, wenn Gemeinden selbst bei einer grossen Baulandnachfrage nicht entscheidend auf die vorhandenen Baulandreserven abstellen würden (BGE 117 Ia 439 E. 3f). f) Nebst der (lokal) räumlichen Ausdehnung spielt bei der Bedarfsermittlung stets auch die Nutzungsdichte („verdichtetes Bauen“) eine Rolle (hierzu BGE 113 Ia 269 E. 3a; Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 255; Jost, a.a.O., S. 140 ff.; Bertschi, a.a.O., Rz. 236). Aus dem Konzentrationsprinzip bzw. dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens folgt, dass die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet haushälterisch genutzt werden sollen. Gemäss Art. 47 Abs. 2 RPV hat die Behörde, welche die Nutzungspläne erlässt, darzulegen, welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen. Im Weiteren haben gemäss § 15 Abs. 2 RBG die Gemeinden die Siedlungsentwicklung nach innen und die verdichtete Bauweise zu fördern, soweit dem nicht Interessen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes oder andere übergeordnete Interessen entgegenstehen. Daraus geht hervor, dass unausgeschöpfte Nutzungsmöglichkeiten im Siedlungsinne in das Planungsverfahren mit einzubeziehen sind (Jost, a.a.O., S. 140). Denn zur Nutzung von Siedlungsreserven im Siedlungsinne ist im Grundsatz die Siedlungsausdehnung subsidiär (so jedenfalls Bertschi, a.a.O., Rz. 236). Würden die inneren Reserven bei der Berechnung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Baulandreserven nicht miteinbezogen, müssten unter Missachtung des

Konzentrationsprinzips und des Gebots der Siedlungsbegrenzung zahlreiche Neueinzonungen vorgenommen werden; werden die unausgeschöpften Nutzungsmöglichkeiten hingegen mitberücksichtigt, kann so unter Umständen während längerer Zeit auf Bauzonenerweiterungen verzichtet und dem verfassungsmässigen Interesse an einer geordneten Besiedelung nachgelebt werden (siehe Jost, a.a.O., S. 140 f.). Davon geht ebenso das „Konzept Räumliche Entwicklung Kanton Basel-Landschaft“ (KORE) aus. Danach soll im städtisch geprägten Raum der Schwerpunkt der bodensparenden Aktivitäten auf die Nachverdichtung geeigneter Siedlungsareale gelegt werden (KORE, S. 8). Immerhin sind die geltend gemachten Verdichtungsmöglichkeiten nur so weit in die Berechnung der Baulandreserven mit einzubeziehen, als das Verdichtungspotenzial innerhalb des Planungshorizonts rechtlich realisierbar und erwünscht ist (siehe Jost, a.a.O., S. 142). g) Im Weiteren hat die Planung der regional oder überregional erwünschten Entwicklung zu entsprechen; mit anderen Worten sind bei der Festsetzung von Bauzonen die regionalen Verhältnisse zu berücksichtigen (BGE 118 Ia 158 E. 4d, 116 Ia 341 f. E. 3b/aa; BGE in ZBl 1989 S. 367 f. E. 4e/a; Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 255; Jost, a.a.O., S. 138 ff.). Dass die Berücksichtigung regionaler Aspekte nicht nur erlaubt, sondern auch sinnvoll ist, ergibt sich schon aus der Tatsache, dass die bauliche Entwicklung einer Gemeinde nicht zuletzt auch vom Baulandangebot in den Nachbargemeinden, mithin von regionalen Faktoren abhängig ist (vgl. BGE 117 Ia 434 E. 4b). Dabei ist es gerade Aufgabe der kantonalen Behörde, übergeordnete Gesichtspunkte im Rahmen des in Art. 26 RPG vorgesehenen Genehmigungsverfahrens zur Geltung zu bringen. Sie kann sich dabei auf die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes und die von diesem vorgeschriebenen Richtplanwertungen gemäss Art. 6 RPG stützen (hierzu BGE in ZBl 1989, S. 368 E. 4 e/b). h) Gemäss einem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau muss der Entscheid, überregionale Interessen geltend zu machen, von den den Gemeinden übergeordneten Planungsbehörden ausgehen. Dabei haben sie sich auf eine für die Gemeinden verbindliche Planung zu stützen (Verwaltungsgericht AG in AGVE 1991, S. 117 E. 4c/bb). Mit anderen Worten setzt eine regionale Betrachtungsweise in der ansonsten weitgehend kommunalen Planung eine überkommunale Koordination voraus (ähnlich Jost, a.a.O., S. 139). Überörtliche Lösungen sind somit in erster Linie durch das dafür im RPG vorgesehene Instrument, den kantonalen Richtplan, zu treffen. Solange kein institutionalisierter Koordinationsmechanismus besteht, kann eine Gemeinde nicht darauf vertrauen, dass die umliegenden Gemeinden ihre Baulandreserven überhaupt zur Verfügung stellen; ausserdem wäre es der übergeordneten Planungsbehörde frei gestellt, beliebige regionale Interessen geltend zu machen, unabhängig davon, ob diese in einer überkommunalen Planung zum Ausdruck kommen oder nicht (Jost, a.a.O., S. 139; BGE 117 Ia 433 f. E. 4c).

E. 7

a) Im vorliegenden Fall macht die Einwohnergemeinde Münchenstein geltend, das Gebiet Heiligholz werde in den nächsten 15 Jahren nicht als Bauland benötigt. Prognostiziert sei eine stabile Einwohnerzahl. Es würden dank einer forcierten Nutzung der bereits überbauten Gebiete sowie der Erschliessung von Baulandreserven so viele Wohneinheiten erstellt werden können, dass auch ohne eine Überbauung des Areals Heiligholz die Einwohnerzahl von Münchenstein bis ins Jahr 2020 gehalten werden könne. Zudem entspreche dieses Szenario auch dem Regionalplan Siedlung, sehe dieser doch eine vermehrte Nutzung innerer Reserven vor und weise in der betreffenden Region Leimental/Birseck einen Überschuss an Wohnbaureserven je nach Szenario von ca. 60 ha

(erhöhtes Wachstum), ca. 100 ha (Hauptszenario) und ca. 130 ha (gedämpftes Wachstum) auf. b) Die Ausführungen der Einwohnergemeinde Münchenstein sind nicht zu beanstanden. Gestützt auf dem von der Gemeinde in Auftrag gegebenen Bericht des Planungsbüros Plattner Schulz Partner AG (Schlussbericht November 2001) verfolgt die Gemeinde ein Szenario, bei welchem die Bevölkerungszahl weitgehend stabil bleibt (Szenario III). Es soll vorerst dasjenige Bauland genutzt werden, welches bereits erschlossen ist und innert der nächsten 15 Jahre benötigt wird. Dies entspricht dem gesetzlichen Auftrag eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden und der bisherigen Bevölkerungsentwicklung, welche seit 1970 weitgehend stabil geblieben ist und sich bei ungefähr 11'700 Personen (Stand 1999) eingependelt hat. Die Gemeinde strebt langfristig die Beibehaltung dieser Bevölkerungszahl an und folgt deshalb dem eigentlichen Trend, was aus raumplanerischen Gründen nicht zu beanstanden ist. c) Im Weiteren geht die Gemeinde aufgrund der von den Gutachtern im ersten Schlussbericht vorgelegten Zahlen davon aus (Schlussbericht 1. Fassung März 2001), dass mit einem zusätzlichen Wohnungsangebot die Bevölkerungszahl in Münchenstein in etwa stabil gehalten werden könne. Aufgrund der Trendentwicklung nach mehr Wohnfläche müsse Münchenstein in den nächsten Jahren von einem Zuwachs an Bruttogeschossfläche für Wohnen von ca. 0,4m² pro Einwohner und Jahr ausgehen, was ca. 40 bis 45 zusätzliche Wohneinheiten/Jahr oder rund 10'000m² Boden/Jahr entspreche. Aufgrund dieses Berichts erachtet die Gemeinde ihre Baulandreserven von 14,1 ha als genügend (Angaben gemäss kantonaler Bauzonen-Statistik 2000), was wiederum nicht zu beanstanden ist. Die Gemeinde will gemäss eigenen Angaben in den nächsten 15 Jahren ca. 350 Wohneinheiten durch Überbauung noch freier Parzellen und ca. 150 Wohneinheiten durch bauliche Verdichtungen realisieren, was im Total den angestrebten 500 Wohneinheiten für die nächsten 15 Jahre entspricht. Sie hat konkrete Massnahmen zur Erreichung ihrer Ziele vorgelegt, insbesondere auch eine Verdichtungsstudie in Auftrag gegeben. Zudem erweisen sich die genannten Zahlen bzw. die Realisierung des zusätzlichen Wohnbedarfs als realistisch. d) Selbst wenn man die ausgewiesenen Baulandreserven als zu knapp bemessen beurteilen würde, ergäbe gerade die vom Regierungsrat herbeigezogene regionale Betrachtungsweise, dass das Baugebiet im Kanton Basel-Landschaft in allen Regionen, insbesondere auch in der Region Leimental/Birseck, überdimensioniert ist. Wenn der Regierungsrat in der Vernehmlassung vom 20. Oktober 2003 geltend macht, die Bevölkerungsentwicklung im südlichen Umland von Basel habe in den letzten Jahren sehr stark zugenommen und die im Regionalplan Siedlung ausgewiesenen Zahlen seien bereits veraltet und würden nicht mehr den aktuellen Verhältnissen entsprechen, nimmt er einen Standpunkt ein, der in dem für alle Gemeinden verbindlichen Regionalplan Siedlung nicht zum Ausdruck kommt. Dem Erläuterungsbericht des Regionalplans Siedlung (Objektblatt 2.1 Ziff. 1.2), vom Landrat mit Beschluss vom 25. Januar 2001 genehmigt, kann entnommen werden, dass die Baulandreserven im Gebiet Leimental/Birseck 250 ha betragen, wovon je nach Szenario ca. 190 ha (Szenario erhöhtes Wachstum), ca. 150 ha (Hauptszenario) und ca. 120 ha (Szenario gedämpftes Wachstum) in den nächsten 15 Jahren gebraucht werden. Folglich besteht gemäss Objektblatt 2.1 Ziffer 1.3 für die Erweiterung von Wohnbauzonen im Kanton Basel-Landschaft kein Bedarf (Grundsatz des Erweiterungsstopps). Im Weiteren darf gemäss den für die Gemeinden verbindlichen Ausführungen im Objektblatt 2.1 Ziffer 4.1 des Erläuterungsberichts der Umfang der unüberbauten Wohnbauzonen nicht wesentlich erweitert werden. Wesentliche Erweiterungen, das heisst Neueinzonungen in einem Gesamtumfang von mehr als 1 ha,

bedürfen in der Regel einer Anpassung des Regionalplans . Ein solches Verfahren ist gemäss Aussagen der Rechtsabteilung der Bau- und Umweltschutzdirektion (BUD) bis heute noch nicht eingeleitet worden. Im Gegenteil hat die Rechtsabteilung anlässlich der Parteiverhandlung vom 21. April 2004 ausgesagt, der Trend nach mehr Bauland in der Umgebung von Basel sei noch zu kurzfristig, um langfristig gesicherte Aussagen machen zu können. Erst in 4-5 Jahren könnten allenfalls Massnahmen ergriffen und eine Änderung des Regionalplans Siedlung vorgeschlagen werden. Selbst der neueste Bericht der BUD, KORE, beurteilt anhand der neuesten Daten die Baugebietsreserven in der Region Leimental/Birseck für die nächsten 20 Jahren auch bei einem Szenario „erhöhtes Wachstum“ als noch genügend (KORE, S. 7). Aus raumplanerischer Sicht bestehe deshalb zurzeit kein Bedarf an Baugebietserweiterungen (KORE, S. 8). Zudem würden, wie oben bereits ausgeführt wurde, erhebliche innere Reserven bestehen, die es zu nutzen gelte, bevor eine Erweiterung des Baugebiets zu diskutieren sei (KORE, S. 8). e) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Gemeinde Münchenstein eine stabile Einwohnerzahl anstrebt, was dem bisherigen Trend entspricht. Ihre Baulandreserven genügen, um dem Trend nach mehr Wohnfläche Rechnung tragen zu können. Ausserdem will die Gemeinde eine bestimmte Anzahl von Wohneinheiten durch bauliche Verdichtungen realisieren, was nicht zu beanstanden ist, im Gegenteil dem im RPG sowie im RBG verankerten Ziel eines haushälterischen Umgangs mit dem Boden entspricht. Selbst aus regionalem Blickwinkel ist das Vorgehen der Gemeinde korrekt. In der Region Leimental/Birseck reichen die Wohnbaureserven selbst bei einem erhöhten Wachstum für deutlich mehr als die nächsten 20 Jahre aus. Es ist unzulässig, nur auf die Zunahme an Bauland in den letzten Jahren abzustellen. Das Kantonsgericht hat in einem Urteil vom 6. September 2000 (99/125 und 99/128) festgestellt, dass es durchaus korrekt sei, auf den Durchschnitt von 15 Jahren und nicht allein auf bestimmte Werte in den „Boomjahren“ abzustellen. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz von der durchschnittlichen Entwicklung der Bevölkerung der letzten 15 Jahre ausgegangen ist. Will der Kanton die Angaben im Regionalplan Siedlung der neuesten Entwicklung anpassen, hat er zudem ein Planänderungsverfahren durchzuführen.

E. 8

Ein Gebot, ein bestimmtes Gebiet einzuzonen, kann sich zudem aus dem von den Beschwerdegegnern angerufenen Vertrauensschutz gemäss Art. 9 BV ergeben. Die Beschwerdegegner 1 und 2 machen geltend, die Gemeinde habe die Etappierung in Ziff. 4 des Beschlusses von 1984 auf 16 Jahre befristet. Folglich hätten die Grundeigentümer darauf vertrauen dürfen, dass im Jahr 2003, das heisst 16 Jahre nach der regierungsrätlichen Genehmigung (1987) des Beschlusses von 1984, das Gebiet Heiligholz automatisch - ohne weiteren Beschluss - in eine W2a-Bauzone zurückfalle. a) Gemäss herrschender Lehre und Rechtsprechung gebietet der verfassungsmässige Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 BV im Allgemeinen sowohl den Verwaltungsbehörden als auch den Bürgern ein redliches, loyales, vertrauenswürdiges und rücksichtsvolles Verhalten im gegenseitigen Verkehr (Max Imboden/René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel und Stuttgart 1976, Band I, Nr. 74 B II und IV und dortige Hinweise; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 622; Yvo Hangartner, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich/Lachen 2002, Art. 5 BV, Rz. 39). Im Besonderen wirkt sich der Grundsatz von Treu und Glauben vor allem in zweifacher Hinsicht aus: In Form des so genannten Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) verleiht er den Privaten einen Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder in

sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGE 130 I 60 E. 8.1; 129 I 170 E. 4.1 und 4.2; 126 II 387 E. 3a, 122 II 123 E. 3b/cc). Als Verbot widersprüchlichen Verhaltens verbietet der Grundsatz von Treu und Glauben, dass sich die Verwaltungsbehörden gegenüber Privaten widersprüchlich verhalten. Sie dürfen insbesondere nicht einen einmal in einer bestimmten Angelegenheit eingenommenen Standpunkt ohne sachlichen Grund ändern. Wenn Privatpersonen auf das ursprüngliche Verhalten der Behörden vertraut haben, stellt ein widersprüchliches Verhalten dieser Behörden eine Verletzung des Vertrauensschutzprinzips dar. Sofern die nachfolgenden Voraussetzungen für den Vertrauensschutz erfüllt sind, darf die Behörde nicht auf eine von ihr geschaffene Vertrauensgrundlage zurückkommen (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 707 f.). b) Damit der Vertrauensschutz wirksam wird, muss zunächst eine Vertrauensgrundlage geschaffen werden. Von dieser muss der Betroffene Kenntnis haben und er darf ihre allfällige Fehlerhaftigkeit nicht kennen und hätte sie auch nicht kennen müssen. Des Weiteren kann Vertrauensschutz nur geltend machen, wer gestützt auf sein Vertrauen eine Disposition getätigt hat, die ohne Nachteil nicht wieder rückgängig gemacht werden kann. Sind diese Voraussetzungen kumulativ erfüllt, kann sich der Betroffene auf den Vertrauensschutz berufen, soweit im Einzelfall nicht überwiegende öffentliche Interessen vorgehen (vgl. zum Ganzen Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 525 ff.; BGE 127 I 36 E. 3c; 124 V 220 E. 2; 121 II 479 E. 2c; 118 Ia 254 E. 4b). c) Wie oben angedeutet, setzt die Geltendmachung des Vertrauensschutzes zunächst voraus, dass sich behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 130 I 60 E. 8.1). Mit anderen Worten muss das Verhalten des staatlichen Organs bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen auslösen. Entscheidend ist mithin der Bestimmtheitsgrad der Vertrauensgrundlage. Dieser muss so gross sein, dass der Private daraus die für seine Dispositionen massgebenden Informationen entnehmen kann (Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 631). Typische Vertrauensgrundlage sind deshalb (individuellkonkrete) Verfügungen und Entscheide, deren Funktion es gerade ist, dem Privaten Klarheit über seine konkreten Rechte und Pflichten zu verschaffen, während Rechtssetzungsakte aus diesen Gründen in der Regel keine Vertrauensgrundlage darstellen (zum Ganzen Häfelin/Müller, Rz. 632 ff. und Rz. 641 ff.). Je konkreter und individueller somit eine staatliche Handlung ist, desto eher vermag sie bestimmte Erwartungen auszulösen und eine Vertrauensgrundlage im Rahmen des Vertrauensschutzes zu bilden. d) Nutzungspläne wie Reservezonen gemäss Art. 18 Abs. 2 RPG oder § 19 Abs. 1 lit. f RBG lassen sich nicht eindeutig in die klassischen Formen des Verwaltungshandelns einordnen (Übersicht Hänni, a.a.O., S. 91 ff.). Sie weisen Merkmale sowohl eines generellabstrakten Erlasses wie auch einer individuellkonkreten Einzelverfügung auf (BGE 118 Ia 150 E. 5c/bb). Entscheidend erscheint, wie detailliert und bestimmt der Nutzungsplan die jeweils herrschende Sach- und Interessenlage regelt (Hänni, a.a.O., S. 92; Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 147 f.). Dabei unterscheidet die Lehre zwischen Rahmennutzungsplänen, welche die nutzungsrechtliche Grundordnung bestimmen (Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen) sowie Sondernutzungsplänen, welche wie beispielsweise Quartier- oder Erschliessungspläne die zonenmässige Grundordnung weiterführen und differenzieren (Übersicht bei Hänni, a.a.O., S. 141 f.). Während Rahmennutzungspläne eher den Rechtssätzen oder Allgemeinverfügungen zugeordnet werden, können Sondernutzungspläne am ehesten als Verfügungen betrachtet werden, insbesondere dann, wenn sie konkrete rechtsgestaltende Anordnungen enthalten (siehe Haller/Karlen, a.a.O., Rz. 147). e) Raumpläne, insbesondere

Rahmennutzungspläne, vermittelt deshalb in der Regel keinen Anspruch darauf, dass die bisher für ein Grundstück geltenden Nutzungsmöglichkeiten unverändert bestehen bleiben („Grundregel“). Sie können grundsätzlich jederzeit geändert werden (siehe auch Art. 21 Abs. 2 RPG). Ob darüber hinaus dem Grundsatz des „konkreten Vertrauensschutzes“ Rechnung getragen werden muss bzw. Private sich auf das Prinzip des Vertrauensschutzes berufen können, beurteilt sich einerseits nach der Regelungsdichte des zu ändernden Planes, andererseits danach, ob das für den Erlass des Planes zuständige Organ eine Zoneneinteilung für eine bestimmte Dauer zugesichert hat (Hänni, a.a.O., S. 110; Häfelin/Müller, a.a.O., Rz. 647). Hat der betreffende Plan die zugelassenen Gebäulichkeiten bis hin zu den Einzelheiten der architektonischen Planung festgelegt, so befindet sich der Grundeigentümer in einer Interessenlage, die mit derjenigen im Baubewilligungsverfahren verglichen werden kann und einen verstärkten Schutz des berechtigten Vertrauens rechtfertigt (Hänni, a.a.O., S. 110). Hat sich der Plan hingegen mit allgemeinen, der näheren Ausführungen bedürftigen Angaben begnügt, bleibt es bei der soeben als Grundregel bezeichneten Abwägungsformel. Das Gebot des Vertrauensschutzes erschöpft sich in diesem Fall weitgehend in den Erfordernissen der Rechtssicherheit und Planbeständigkeit. Erfasst der Vertrauensschutz mehr das individuelle Vertrauen, so erfasst die Rechtssicherheit eher das generelle Vertrauen in den Bestand von allgemeinen Positionen (Alexander Ruch, Kommentar RPG, Einleitung, Rz. 31). f) Dass die für den Erlass von Zonenplänen zuständige kommunale Legislative konkrete Zusicherungen abgibt oder durch sonstiges Verhalten ein schützenswertes Vertrauen erweckt, kommt freilich nur selten vor (Jost, a.a.O., S. 356). Selbst Erschliessungsarbeiten, die Besteuerung einer Parzelle als Bauland, eine vollständige Erschliessung oder die Bescheinigung, ein bestimmtes Gebiet befinde sich in der Bauzone, vermögen in der Regel keine taugliche Vertrauensgrundlage im Rahmen des Vertrauensschutzes zu bilden. Demzufolge können die genannten Handlungen keinen Anspruch auf einen Verbleib in der Bauzone begründen (zum Ganzen Jost, a.a.O., S. 356). g) Der Schutz berechtigten Vertrauens in eine Zusicherung ist zumeist auf eine bestimmte Dauer, die sich je nach dem in Frage stehenden Rechtsverhältnis bemisst, beschränkt (Katherina Sameli, Treu und Glauben im öffentlichen Recht, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) NF 96/1977 II S. 374). In einem Urteil vom 23. März 1977 hielt das Bundesgericht fest, ein Bürger dürfe nicht damit rechnen, dass die Gemeinde ihr Einverständnis gegenüber einem Bauvorhaben noch nach Jahren aufrechterhalte (BGE in ZBl 1977 S. 558 E. 4a). In zwei weiteren Urteilen genügte bereits der Ablauf von zwei bzw. vier Jahren, innert welcher der Eigentümer nicht nach der geltend gemachten Zusicherung handelte und die in Aussicht gestellte Bau- oder Rodungsbewilligung einholte, um eine Berufung auf den Grundsatz von Treu und Glauben auszuschliessen (nicht publizierte Urteile des Bundesgerichtes vom 14. Juli 1976 i. S. B. gegen Staatsrat Tessin, E. 2, und vom 2. März 1973 i. S. S. gegen Staatsrat Tessin, E. 4). In einem neueren Entscheid hielt das Bundesgericht zudem fest, nach vierzehn Jahren könne sich ein Privater nicht mehr auf einen (damals) allenfalls vertrauensbegründenden Umstand berufen (BGE 116 Ib 188 E. 4b). In einem weiteren Fall lagen zwischen der umstrittenen Zusicherung und dem Inkrafttreten eines bestimmten Dekretes gut fünfzehn Jahre. Das Bundesgericht führte hierzu aus, dass sich der Beschwerdegegner, selbst wenn man auch gegenüber einer Änderung des Bundesrechts eine Bindung annehmen wollte, zufolge des langen Zeitablaufes nicht mehr auf die im Jahre 1971 erteilte Auskunft des Baudirektors berufen könne. Das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene eidgenössische Raumplanungsgesetz verpflichtete die Planungsträger, bestehende Richt- und Nutzungspläne in der Regel alle zehn

bis fünfzehn Jahre zu überprüfen (Art. 9 und 21 RPG). Aufgrund des langen Zeitablaufs sowie der Änderung des Bundesrechts sei eine solche Zusicherung unverbindlich (siehe BGE 119 Ib 145 E. 4e). h) Die Verwirklichung einer den Grundsätzen des RPG, insbesondere Art. 15 RPG, konformen Planung hat Vorrang vor dem Gebot der Beständigkeit und des darin zum Ausdruck kommenden Vertrauensschutzes. In ständiger Praxis hebt das Bundesgericht hervor, dass sich die Frage der Rechtssicherheit und damit der Planbeständigkeit nur für bundesrechtskonforme Pläne stelle (BGE 114 Ia 33 E. 6, BGE in ZBl 1989, S. 369 f. E. 4f). Das Bundesgericht hat deshalb in einem Entscheid festgehalten, dass der Eintritt einer Bedingung, welche zu einer zu grossen, den Grundsätzen des RPG nicht entsprechenden Bauzone führe, bundesrechtswidrig sei. Eine Planungsmassnahme, die ein solches Resultat zulasse, stehe im Widerspruch zur bundesrechtlichen Pflicht zur Festsetzung RPGkonformer Bauzonen, weshalb eine bedingte Festsetzung eines Teilzonenplanes nicht zulässig sei (BGE 118 Ia 174 E. 3c). Eine Gemeinde kann sich demnach durch Zusicherungen, Befristungen, Bedingungen oder dergleichen nur so weit binden, als ihre Zuständigkeit reicht. Dabei hat sie das übergeordnete Recht zu beachten. Selbst eine Zusicherung durch das für den Erlass des Zonenplans zuständige Organ verliert deshalb dann ihre Verbindlichkeit, wenn sich die Rechtslage auf Grund neuen Bundesrechts ändert (siehe hierzu Jost, a.a.O., S. 358 f.).

E. 9

Im vorliegenden Fall ist umstritten, ob Ziffer 4 des bereits mehrfach erwähnten Beschlusses 1984 ein schützenswertes, individuelles Vertrauen zu erwecken vermag. Die Beschwerdegegner 2 behaupten, die Gemeindeversammlung sei davon ausgegangen, dass das Areal Heiligholz nach 16 Jahren automatisch in die ursprüngliche W2a-Zone zurückfalle. Der betreffende Beschluss habe bei den betroffenen Privaten bestimmte Erwartungen hinsichtlich der Überbaubarkeit des Areals Heiligholz ausgelöst. Sie seien deshalb in ihrem berechtigten Vertrauen zu schützen. Die Beschwerdeführerin macht hingegen geltend, der Etappierungsbeschluss sei bei der Beschlussfassung durch die Gemeindeversammlung vom 17. Juni 2002 bereits 18 Jahre alt gewesen. Sodann habe die Gemeinde seit 1984 für die Erschliessung des Heiligholzes nichts vorgekehrt und habe im Hinblick auf eine Umwandlung in ein Baugebiet 1. Etappe keine Schritte unternommen. Die Gemeinde habe zudem über Ziffer 4 des Beschlusses von 1984 hinaus keinerlei Zusicherungen abgegeben. Im Weiteren müsse jede Planungsmassnahme nach spätestens 15 Jahren unabhängig behaupteter Zusicherungen überprüft werden. a) Fraglich erscheint vorerst, ob sich Ziffer 4 des Beschlusses von 1984 auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht. Ziffer 4 bestimmt, dass die Einschränkungen nach 16 Jahren dahinfallen werden. Eine bestimmte Berechtigung, das betreffende Gebiet oder einzelne Parzellen überbauen zu können, kann daraus nicht abgeleitet werden. Im Gegenteil ist Ziffer 4 sehr allgemein gehalten und die Gemeinde hat seit 1984 keine konkreten Schritte eingeleitet und über Ziffer 4 hinaus keine (konkreten) Zusicherungen an die Grundeigentümer abgegeben, die eine Vertrauensgrundlage für die Erlaubnis einer Überbauung ihrer Parzellen begründet hätten. Ziffer 4 bezieht sich auf ein ganzes, als Zone auszuscheidendes Gebiet, nicht auf eine einzelne oder einzelne Parzellen. Der Blickwinkel, welcher Ziffer 4 einnimmt, ist folglich mehr allgemein, generell und übergeordnet, mit der Folge, dass der einzelne Grundeigentümer daraus noch keine konkreten, für die Gemeinde verbindlichen Anordnungen ableiten kann. Eine Vertrauensgrundlage kann darin nicht erblickt werden. Auch fehlt es darüber hinaus an konkreten Massnahmen wie die Vornahme von Erschliessungsarbeiten oder einer Quartierplanung, welche die Gemeinde angeordnet

hätte. Es blieb einzig und allein bei der allgemeinen und zudem relativ vagen Absichtserklärung der Gemeinde, nach 16 Jahren die Einschränkungen dahinfallen zu lassen. b) Ziffer 4 des Beschlusses von 1984 nimmt ausserdem Bezug auf Ziffer 1, welche das Baugebiet Heiligholz des Bauzonenplans 1966 zum Baugebiet 2. Etappe im Sinne einer Reservezone erklärt. Ziffer 1 legt fest, dass eine künftig zu erfolgende Umwandlung durch die Gemeindeversammlung anzuordnen ist, was mit Beschluss vom 17. Juni 2002 erfolgt ist, wobei das Areal Heiligholz in der Reservezone belassen wurde. Aus Ziffer 4 in Verbindung mit Ziffer 1 geht hervor, dass die Gemeindeversammlung mit Beschluss vom 24. Mai 1984 keinen Automatismus eingeführt hat. Obwohl Ziffer 4 in dieser Hinsicht unklar formuliert ist, behält sich die Gemeinde in Ziffer 1 ausdrücklich das Recht vor, eine Umwandlung der Reservezone in eine Bauzone durch einen legislativen Akt, mit anderen Worten durch einen Beschluss der Gemeindeversammlung festzulegen. Der von den Beschwerdegegnern geltend gemachte Automatismus stand demnach bereits 1984 unter dem Vorbehalt, dass die Gemeindeversammlung die zukünftig allenfalls zu erfolgende Umwandlung des Areals Heiligholz in eine Bauzone zu bestätigen hat. Ein solches Vorgehen entspricht im Übrigen § 31 Abs. 1 RBG, wonach die Zonenvorschriften durch die Gemeindeversammlung zu erlassen sind. c) Selbst wenn man in Ziffer 4 eine Vertrauensgrundlage erblicken wollte, welche die zukünftige Überbaubarkeit des betreffenden Gebiets zusichern würde, ist der Schutz berechtigten Vertrauens auf eine bestimmte Dauer beschränkt. Das Bundesgericht hat mehrfach festgehalten, dass zumindest über den von Art. 15 RPG vorgegebenen Zeithorizont hinaus die Gemeinden keine verbindlichen Zusagen darüber machen dürfen, ob ein bestimmtes Gebiet zukünftig Bauland sein wird oder nicht. Der Eintritt einer solchen Bedingung stünde im Widerspruch zu übergeordnetem Recht, weil daraus wie im vorliegenden Fall eine zu grosse, den Grundsätzen des RPG nicht mehr entsprechende Bauzone resultieren kann. Eine Planungsmassnahme, die den Eintritt eines solchen Resultats zulässt, widerspricht der bundesrechtlichen Pflicht zur Festsetzung RPGkonformer Bauzonen. Das Bundesgericht hat mehrfach festgestellt, dass Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern, im öffentlichen Interesse liegen und das private Interesse zu überwiegen vermögen (BGE 117 Ia 439 E. 3f). Die Gemeinde hätte sich deshalb bereits 1984 nicht derart lange binden können. Hinzu kommt, dass die Gemeinde im Jahr 2003 (Zeitpunkt der Genehmigung durch den Regierungsrat [1987] plus 16 Jahre) gemäss Art. 15 RPG jene Bauzonen zu bestimmen hat, welche sie voraussichtlich in den nächsten 15 Jahren, das heisst 2003-2018, benötigt. Würde man der Argumentation der Beschwerdegegner folgen, würde der Zeithorizont, welcher die Gemeinde 1984 ins Auge fasste, mehr als 30 Jahre betragen. Selbst wenn die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes erfüllt wären, stehen seiner Geltendmachung somit öffentliche Interessen gegenüber, die das private Interesse zu überwiegen vermögen. d) Im Weiteren scheidet eine Berufung auf den Vertrauensschutz auch daran, dass die Gemeinde Münchenstein eine Ortsplanung hat, die weder dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz noch dem kantonalen Raumplanungs- und Baugesetz entspricht. Die Siedlungsplanung der Einwohnergemeinde Münchenstein stammt aus dem Jahre 1966 (vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 983 vom 21. März 1967 genehmigt). Auf den 1. Januar 1980 wurde das eidgenössische Raumplanungsgesetz in Kraft gesetzt, welches Bund, Kantone und Gemeinden für ihre raumwirksamen Aufgaben eine Planungspflicht nach definierten Planungszielen und -grundsätzen auferlegt (Art. 1 und 3 RPG). Gestützt auf Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG hätten die Kantone bis spätestens Ende 1987 dafür sorgen müssen, dass

Nutzungspläne erstellt bzw. dem eidgenössischen Raumplanungsrecht angepasst werden. Die dargestellte Rechtslage hat zwar nicht zur Folge, dass die vorliegende altrechtliche Nutzungsplanung gesamthaft ungültig wäre. Auf den 1. Januar 1988 verlor sie jedoch in Bezug auf die Umschreibung des Baugebiets ihre Gültigkeit. Dies hat zur Folge, dass das Baugebiet ersatzweise nach Art. 36 Abs. 3 RPG bestimmt wird und demnach lediglich das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone gilt (BGE 127 I 106 E. 6b/bb, 118 Ib 44 f. E. 4a). Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wird bereits in Art. 15 lit. a RPG verwendet. In Art. 36 Abs. 3 RPG wird darunter das gleiche verstanden (BGE 121 II 424 E. 5a, 119 Ib 136 E. 4b, 119 Ib 147 E. 5b, 118 Ib 344 E. 4a, je mit Hinweisen). Folglich ist der Begriff des weitgehend überbauten Landes eng zu verstehen; er umfasst im Wesentlichen nur den geschlossenen Siedlungsbereich (BGE 118 Ib 45 E. 4a) und eigentliche Baulücken (BGE 116 Ia 201 E. 2b mit Hinweis). Vorliegend liegt das Areal Heiligholz unbestrittenermassen weder in einem geschlossenen Siedlungsbereich noch handelt es sich beim betreffenden Gebiet um eine Baulücke. Ab dem 1. Januar 1988 wäre somit eine Umwandlung in eine altrechtliche W2a-Bauzone, und zwar unabhängig davon, ob diese automatisch auf der Grundlage von Ziffer 4 des Beschlusses 1984 oder durch einen zusätzlichen Beschluss der Gemeindeversammlung erfolgen würde, bundesrechtswidrig. Selbst wenn sich die Beschwerdegegner erfolgreich auf den Vertrauensschutz hätten berufen können, wäre das Areal Heiligholz dementsprechend in der bisherigen Zone verblieben. e) Aus den dargelegten Gründen scheidet eine Berufung auf den Schutz berechtigten Vertrauens. Einmal fehlt es an einem konkreten Anknüpfungspunkt, welcher bei den betroffenen Privaten berechnete Erwartung auszulösen vermag. Obwohl Ziffer 4 des Beschlusses von 1984 unklar verfasst ist, bezieht sich Ziffer 4 auf ein ganzes, als Zone auszuscheidendes Gebiet, ist folglich mehr allgemein, übergeordnet und generell formuliert. Darüber hinaus hat die Gemeinde seit 1984 weder konkrete Schritte zur Erschliessung des betreffenden Areals eingeleitet noch andere Zusicherungen an die Grundeigentümer abgegeben, die eine Vertrauensgrundlage für die Erlaubnis einer Überbauung ihrer Parzellen begründet hätten. Im Gegenteil behielt sich die Gemeinde gemäss Ziffer 1 des Beschlusses von 1984 vor, eine künftig zu erfolgende Umwandlung des Areals Heiligholz durch die Gemeindeversammlung zu beschliessen. Der Eintritt des von den Beschwerdegegnern behaupteten „Automatismus“ hätte zudem zur Folge, dass die Gemeinde Münchenstein eine den Grundsätzen des RPG widersprechende Bauzone aufweisen würde. Massnahmen, die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern, liegen grundsätzlich im öffentlichen Interesse und vermögen im vorliegenden Fall das private Interesse zu überwiegen. Ausserdem wäre ab dem 1. Januar 1988 eine Umwandlung in eine altrechtliche W2a-Zone bundesrechtswidrig.

E. 10

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Nichtgenehmigungsentscheid des Regierungsrates Bundesrecht verletzt hat und einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit darstellt. Im Beschluss vom 24. Mai 1984 legte die Einwohnergemeinde Münchenstein eine Baugebietsetappierung fest. Folglich sind besondere Zonen, die eine bauliche Nutzung erst später zulassen, nur ausserhalb der Bauzone zulässig und bedürfen eines besonderen Umwandlungsbeschlusses, damit sie als Bauland zur Verfügung stehen. Das Areal Heiligholz stellt insofern eine Nichtbauzone dar. Im Weiteren haben die zuständigen Organe gemäss Art. 15 lit. b RPG zwar für die nächsten 15 Jahre Baulandreserven bereitzustellen, doch bestimmt sich deren Ausmass nach der Trendmethode und nach der erwünschten Entwicklung des Landes. Nebst der lokal

räumlichen Ausdehnung spielt bei der Bedarfsermittlung stets auch die Nutzungsdichte („verdichtetes Bauen“) sowie die regional erwünschte Entwicklung eine Rolle. Ausserdem hat das Bundesgericht insbesondere im Hinblick auf Agglomerationsgemeinden eine gegenüber der Nachfrage restriktivere Siedlungspolitik als verfassungsrechtlich haltbar erachtet. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist es demzufolge nicht zu beanstanden, wenn die Einwohnergemeinde Münchenstein dem bisherigen Trend folgend eine stabile Einwohnerzahl anstrebt und den hierfür benötigten Baulandbedarf durch bestehende Baulandreserven und durch verdichtetes Bauen decken will. Dieses Szenario entspricht zudem dem Regionalplan Siedlung, welcher eine erhöhte Nutzung innerer Reserven fördern will und in der Region Leimental/Birseck je nach Szenario einen Überschuss an Wohnbaureserven von ca. 100 ha (Hauptszenario) ausweist. Überdies kann im vorliegenden Fall auch aus Art. 9 BV kein Einzonungsgebot abgeleitet werden. Damit der Vertrauensschutz wirksam werden kann, muss sich die behördliche Zusicherung auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit beziehen. Begnügt sich ein Beschluss über eine zukünftige Planung mit allgemeinen, der näheren Ausführung bedürftigen Angaben und stellt diese zudem unter die Voraussetzung einer nochmaligen Beschlussfassung, kann darin keine Vertrauensgrundlage erblickt werden. Zudem verpflichtet das RPG die Planungsträger, bestehende Nutzungspläne in der Regel alle 10-15 Jahre zu überprüfen. Die Verwirklichung einer den Grundsätzen des RPG konformen Planung hat Vorrang vor abstrakten Zusicherungen im Hinblick auf eine künftig zu erfolgende Planung, zumal die Gemeinde weder Planungsmaßnahmen noch andere Schritte in die Wege geleitet hat, welche einen verstärkten Schutz berechtigten Vertrauens zu rechtfertigen vermögen würden. Demnach wird die Beschwerde der Gemeinde Münchenstein gutgeheissen und der Regierungsrat wird angewiesen, die Mutation Heiligholz zum Zonenplan Siedlung der Einwohnergemeinde Münchenstein zu genehmigen. Die Angelegenheit wird somit an den Regierungsrat zur Neu Beurteilung zurückgewiesen. KGE VV i.S. EWG Münchenstein vom 21./28. 4 2004 (810 03 135)/WIR

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