

# **BL\_GERICHTE 810 2007 457 vom 11. Dezember 2007**

BL Gerichte, 2007-12-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl\\_gerichte\\_810\\_2007\\_457](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_2007_457)

FR: BL\_GERICHTE 810 2007 457 du 11 décembre 2007

IT: BL\_GERICHTE 810 2007 457 del 11 dicembre 2007

## **Regeste**

Spezialzone Golf

## **Erwägungen**

### **E. 2**

Gemäss § 45 Abs. 1 lit. a-c VPO können mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (lit. a) und die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (lit. b) gerügt werden. Demgegenüber ist vorliegend die Angemessenheitsüberprüfung gemäss § 45 Abs. 1 lit. c VPO ausgeschlossen. Fraglich erscheint, ob diese Bestimmung den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Abzuklären ist somit das Mass bzw. die Intensität der möglichen Kontrolle des vorinstanzlichen Beschlusses durch das Kantonsgericht. 3.1 Den Anforderungen von Art. 33 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 genügt es nach der Rechtsprechung, wenn der Regierungsrat als einzige Instanz über Einsprachen bzw. Beschwerden entscheidet. Ebenso verstösst es nicht gegen Bundesrecht, wenn ein Regierungsrat als Plangenehmigungsbehörde gleichzeitig auch über Einsprachen entscheidet (BGE 119 Ia 321 E. 5c, 108 Ia 33 E. 1a; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, Bern 2002, 4. Auflage, S. 513; Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 33, Rz. 74 f.). Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG bestimmt weiter, dass eine volle Überprüfung der angefochtenen Verfügungen und Nutzungspläne durch wenigstens eine Beschwerdebehörde vorgenommen werden muss. Dabei muss es sich nicht zwingend um ein Gericht handeln; eine von der planfestsetzenden Behörde unabhängige Einsprache- bzw. Beschwerdeinstanz genügt den Anforderungen von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (BGE 127 II 242 E. 3b/bb, 118 Ib 397 E. 3c, 114 Ia 235 ff. E. 2b, 109 Ib 123 f. E. 5b; Heinz Aemisegger/Stephan Haag, in: Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Kommentar RPG], Zürich 1999, Art. 33, Rz. 67.). Der Regierungsrat erfüllt grundsätzlich diese Anforderungen, stellt er doch eine von der Baubewilligungsbehörde unabhängige Beschwerdeinstanz dar. Weiter bedeutet volle Überprüfung im Sinn von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG nicht nur die freie Prüfung des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch eine Ermessenskontrolle. Die Beschwerdebehörde hat zu beurteilen, ob das der Baubewilligungsbehörde zustehende Ermessen richtig und zweckmässig ausgeübt worden ist. Sie hat dabei allerdings im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist. Die Überprüfung hat sich sachlich vor allem dort zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht, hingegen soweit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten (vgl. BGE 119 Ia 326 f. E. 5a, 114 Ia 245 E. 2b; Aemisegger/Haag, Kommentar RPG, Art. 33, Rz. 52 ff.). Der Regierungsrat hat demnach gestützt auf Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG eine

Angemessenheitskontrolle vorzunehmen. 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). Da Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG als Beschwerdebehörde keine gerichtliche Instanz, sondern lediglich eine unabhängige Beschwerdebehörde mit voller Kognition verlangt, was der Regierungsrat unbestritten darstellt, genügt somit in der vorliegenden Fallkonstellation die in der VPO vorgesehene Kognition des Kantonsgerichts den Anforderungen des RPG. Bei der Überprüfung der Spezialzone Golf muss das Kantonsgericht demnach gestützt auf Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG keine Angemessenheitskontrolle vornehmen.

3.2 Daran ändert auch Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention; EMRK) vom 4. November 1950 nichts. Gemäss mittlerweile gefestigter Lehre und Rechtsprechung ist Art. 6 Ziff. 1 EMRK im Bereich der Raumplanung anwendbar, wenn die von einer Planung betroffenen Grundeigentümer konkrete Beschränkungen bestehender Nutzungsrechte oder mit der Plangenehmigung verbundene Rechtsverluste beanstanden (Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 148, mit Hinweisen; unveröffentlichtes Urteil des Bundesgerichts vom 27. September 1996 i.S. Erbegemeinschaft M. [Verfahren 1P.176/1996], zusammengefasst und kommentiert durch Andreas Kley-Struller, in: Aktuelle Juristische Praxis [AJP] 1997, S. 223 f., mit weiteren Hinweisen). Die EMRK kommt mithin allen Verfahren zur Anwendung, in denen über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen, sogenannte "civil rights", einer Person entschieden wird. Darunter fallen alle Streitigkeiten, welche vermögensrechtliche Auswirkungen haben können ("pecuniary nature"; vgl. wegleitend Urteil Editions Périscope c. Frankreich, Nr. 234-B, §§ 35 ff.; Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Auflage, Zürich 1999, Rz. 380 ff.). Ein Entscheid über zivilrechtliche Ansprüche im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK liegt unter anderem vor, wenn eine bau- oder planungsrechtliche Massnahme direkte Auswirkungen auf die Ausübung der Eigentumsrechte der Grundeigentümer hat (BGE 127 I 45 E. 2a, 122 I 300 E. 3e, 121 I 34 f. E. 5c; zum Ganzen auch Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 33, Rz. 84). Fällt eine Streitigkeit unter den Begriff der "civil rights" i.S.v. Art. 6 Ziff. 1 EMRK, haben die Kantone zusätzlich zu den Anforderungen gemäss Art. 33 RPG eine richterliche Behörde vorzusehen. Das Bundesgericht hat diesbezüglich indes ausgeführt, Art. 6 EMRK verlange keine Ermessens- oder Angemessenheitskontrolle, sondern lediglich eine freie Überprüfung der Sachverhalts- und der Rechtsfragen (BGE 120 Ia 30 E. 4c, 119 Ia 96 E. 5c/aa und bb, 119 Ia 420 E. 5). Die Anforderungen von Art. 6 Ziff. 1 EMRK kann das Kantonsgericht demnach ohne weiteres erfüllen.

3.3 Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, dass das Kantonsgericht bei der Überprüfung sämtlicher raumplanerisch oder baurechtlich motivierten Akte keine Kontrolle der Angemessenheit der beanstandeten Massnahmen vornehmen kann und auch nicht vornehmen muss. Ausserdem übt es im Zusammenhang mit der Auslegung der massgeblichen unbestimmten Rechtsbegriffe Zurückhaltung, weil den kantonalen und kommunalen Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt. Die Interventionsmöglichkeiten des Kantonsgerichts sind somit begrenzt und auf die Kontrolle von Rechts- und Sachverhaltsverletzungen beschränkt.

4.1 Gemäss § 2 RBG sind die Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft berechtigt, 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 Einwohnergemeinden. Gemäss § 18 Abs. 1 RBG erlassen die Einwohnergemeinden Zonenvorschriften für das ganze Gemeindegebiet, welche aus den Zonenplänen und den Zonenreglementen bestehen. Demnach ist die Einwohnergemeinde Zwingen gestützt auf Art. 14 ff. RPG und § 2 i.V.m. § 18 Abs. 1 RBG zum Erlass von Nutzungsplänen bzw. Zonenreglementen befugt. Auch das Bundesgericht hat anerkannt, dass die Einwohnergemeinden des Kantons Basel-Landschaft im Bereich des Bau- und Planungsrechts die für die Ortsplanung massgebenden Pläne mit den dazugehörigen Reglementen erlassen können (BGE 108 Ia 36 E. 3b [Oberwil], Urteil des Bundesgerichts vom 29. Januar 2004, 1P.733/2003 [Seltisberg], E. 3.1). Demgemäss sind die Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft auch autonom in der Ausgestaltung der Zonenvorschriften, welche für die betreffenden Zonen gelten (Entscheid des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 17. Oktober 2007, 2007/155, E. 2.2; vom 18. April 2007, 2006/305, E. 2.2). Des Weiteren können die Einwohnergemeinden nach § 18 Abs. 2 RBG das Gemeindegebiet in verschiedene Nutzungszonen unterteilen und gemäss § 19 Abs. 1 lit. e RBG auch Spezialzonen vorsehen, wozu namentlich auch eine Golfzone gehört. Die Einwohnergemeindeversammlung Zwingen hat am 5. März 2007 die Teilzonenvorschriften "Spezialzone Golf", bestehend aus dem Teilzonenplan "Spezialzone Golf" und dem Teilzonenreglement "Spezialzone Golf", sowie die Mutation zum Strassennetzplan "In den Weiden/Steinriese" beschlossen, wozu sie gemäss oben genannten Bestimmungen auch befugt ist. Regelmässig können sich deshalb auch Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft im Bereich der Zonenplanung auf die Gemeindeautonomie berufen. Damit kann einmal grundsätzlich festgehalten werden, dass die Einwohnergemeinde Zwingen in der Festlegung und Einteilung der Nutzungszonen autonom ist und selbstständig bestimmen darf, welche Spezialzonen sie vorsehen will.

4.2 Die Autonomie einer Gemeinde im Bereich der Zonenplanung kann allerdings durch übergeordnetes Verfassungs- oder Gesetzesrecht eingeschränkt sein und es ist vorab zu klären, ob das Vorhaben mit den entsprechenden Vorschriften vereinbar ist. Erst wenn dies zutrifft, ist die Abwägung aller zu berücksichtigenden Interessen koordiniert durchzuführen (Urteil des Bundesgerichts vom 30. Mai 2005 [1A.122/2004] E. 2.1, BGE 121 II 79 E. 3, 117 Ib 31 f. E. 3, 115 Ib 486 E. 2e/aa). Lenkender Massstab der Interessenabwägung bilden dabei insbesondere die verbindlichen Anordnungen im Bundesgesetz über die Raumplanung, hauptsächlich die gesetzlichen Planungsziele und -grundsätze gemäss Art. 1 und 3 RPG (Hänni, a.a.O., S. 211; Walter Haller/Peter Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Auflage, Zürich 1999, Rz. 717; BGE 116 Ib 231 E. 3b). Zu beachten sind insbesondere der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG), die Grundsätze, der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG), Landschafts- und Ortsbilder zu schonen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) sowie naturnahe Landschaften zu schonen und zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG).

4.3 Auf Bundesebene bestehen für den Schutz des Lebensraumes und insbesondere für den Schutz der Ufervegetation besondere Vorschriften (vgl. Art. 18-18d, Art. 21 und 22 Abs. 2 und 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz [NHG] vom 1. Juli 1966). Der Bund kann sich in diesem Bereich auf eine umfassende, uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz berufen (Art. 78 Abs. 4 und Art. 78 Abs. 5 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999). Der Bund hat von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und den allgemeinen Biotopschutz sowie den Schutz der Ufervegetation in den genannten Bestimmungen

weitgehend abschliessend durch Bundesrecht geregelt (Heribert Rausch/Arnold Marti/Alain Griffel, Umweltrecht, Zürich/Basel/Genf 2004, Rz. 573). Die Kantone müssen diese Vorschriften umsetzen und insbesondere für die teils bereits vom Bund, teils von ihnen selbst zu bezeichnenden Objekte (Schutzobjekte von regionaler und lokaler Bedeutung) geeignete Schutzmassnahmen wie beispielsweise das Festlegen von Schutzzonen im Sinne von Art. 17 RPG anordnen (Rausch/Marti/Griffel, a.a.O., Rz. 574). Art. 18 Abs. 1 NHG statuiert, dass dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken ist. Der Biotopschutz verfolgt im Sinne dieser Legaldefinition den quantitativen (d.h. flächenmässigen) und qualitativen Schutz von Lebensräumen. Ausgangspunkt des Biotopschutzes ist die Erkenntnis, dass ein erfolgreicher Artenschutz einen ausreichenden Biotopschutz voraussetzt; als Nebenzweck dient der Biotopschutz im Übrigen auch dem Landschaftsschutz (vgl. Karl Ludwig Fahrländer, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, Art. 18, Rz. 7 und Rz. 10). Auch beim Schutz der Biotope von regionaler und lokaler Bedeutung sind die Kantone somit nicht frei. Sie (bzw. im Falle einer Aufgabendelegation auch die Einwohnergemeinden) müssen vielmehr die Grundnorm des Biotopschutzes (Art. 18 NHG; konkretisiert in Art. 14 der Verordnung über Natur- und Heimatschutz [NHV] vom 16. Januar 1991) sowie weitere Anforderungen des Bundesrechts beachten und umsetzen (Rausch/Marti/Griffel, a.a.O., Rz. 583). Ferner geniesst die Ufervegetation einen besonderen, sich unmittelbar aus dem NHG ergebenden Schutz (vgl. Art. 21 NHG). Die Ufervegetation darf danach weder gerodet noch zum Absterben gebracht werden. Auch diesbezüglich hat die von der Gemeinde zu erfolgende Interessenabwägung bei der Planung der Zonen auf öffentliche Interessen des Bundes Rücksicht zu nehmen. 4.4 Weiter sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Art. 1 Abs. 1 RPG). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden müssen darauf achten, die Landschaft zu schonen; insbesondere sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG). Fruchtfolgeflächen sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG). Sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung [RPV] vom 28. Juni 2000). Ein Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV). Der Bund hat im Sachplan Fruchtfolgeflächen vom 8. April 1992 (Bundesblatt [BBl] 1992 II 1649) den Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen und deren Aufteilung auf die Kantone festgelegt (Art. 29 RPV). Dieser beträgt für den Kanton Basel-Landschaft mindestens 8'000 ha (ohne Laufental) und 9800 ha (mit Laufental; gemäss kantonalem Richtplanentwurf vom Juli 2007, Projektblatt L 2.2, 8650 ha). Art. 30 RPV verpflichtet die Kantone dafür zu sorgen, dass die Fruchtfolgeflächen den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden (Abs. 1), und sicherzustellen, dass ihr Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Abs. 2).

## E. 5

Vorerst ist zu untersuchen, ob die Problematik der Fruchtfolgeflächen in der Interessenabwägung hinreichend berücksichtigt worden ist.

### **E. 5.1**

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Kulturlandschutz und der Fruchtfolgeflächensicherung grosses Gewicht beizumessen (BGE 115 Ia 354 E. 3f/bb, 114 Ia 375 E. 5d; Entscheid des Bundesgerichts vom 2. April 2008, 1A.19/2007, E. 5.2). Dennoch ist es nicht von vornherein ausgeschlossen, Fruchtfolgeflächen zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch zu nehmen, wenn dies durch entgegenstehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt erscheint. Hierfür ist eine umfassende Abwägung aller privaten und öffentlichen Interessen erforderlich (Art. 3 RPV). Sichergestellt sein muss zudem, dass der Anteil des Kantons am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt (Art. 30 Abs. 2 RPV). Hierzu muss ermittelt werden, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen beansprucht werden und inwiefern diese im Krisenfall wieder rekultiviert werden können (Entscheid des Bundesgerichts vom 2. April 2008, 1A.19/2007, E. 5.2). Zu prüfen ist auch, ob eine Kompensationsmöglichkeit für Fruchtfolgeflächen besteht, die aufgrund der Inanspruchnahme für landwirtschaftsfremde Zwecke verloren gehen; dies gilt jedenfalls, wenn der bundesrechtlich gebotene Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen nur knapp gewährleistet oder gar unterschritten wird (BGE 114 Ia 376 E. 5d).

### **E. 5.2**

Im vorliegenden Fall sollen Fruchtfolgeflächen im Umfang von ca. 13.85 ha von der Landwirtschaftszone in eine Spezialzone Golf umgezont werden. Gemäss Aussage des kantonalen Amtes für Raumplanung (ARP) erfüllt der Kanton Basel-Landschaft die bundesrechtlichen Vorgaben und kann den Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen von 9'800 ha gewährleisten, wobei präzise Angaben über deren Umfang in den Akten fehlen und auch heute noch unklar ist - die Aussagen des ARP diesbezüglich waren widersprüchlich -, ob der Mindestumfang tatsächlich eingehalten werden kann. Nach der Vollzugshilfe Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) aus dem Jahr 2006 (im Folgenden: Vollzugshilfe FFF) können die durch Golfplätze beanspruchten Flächen grundsätzlich nicht zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden. Nur diejenigen Teile eines Golfplatzes, in denen gewisse Qualitätskriterien nachgewiesenermassen dauerhaft erfüllt werden, dürfen zum kantonalen Flächenanteil gerechnet werden. Unter gewissen Umständen können ferner die durch den Bau des Golfplatzes beanspruchten Flächen wie Rekultivierungsflächen behandelt werden; diese können allerdings erst nach Abschluss der Rekultivierungsmassnahmen, in der Regel frühestens nach vier Jahren, wieder den Fruchtfolgeflächen zugerechnet werden, sofern sie gewisse Qualitätskriterien erfüllen (Vollzugshilfe FFF, Ziff. 5, S. 10). Damit kann grundsätzlich einmal festgehalten werden, dass die durch Golfanlagen beanspruchten Flächen nicht zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden dürfen. Allenfalls können einzelne Flächen der Golfanlage, die gewisse Qualitätskriterien erfüllen, den Fruchtfolgeflächen zugeordnet werden. In der Regel dürften dafür höchstens die naturnah gestalteten Flächen eines Golfplatzes, die sogenannten Roughs, in Frage kommen.

### **E. 5.3**

Im UVB wird vorerst einmal festgestellt, dass das Golfareal in einem als Fruchtfolgefläche ausgedehnten Landwirtschaftsgebiet liege, weshalb der Rückführbarkeit des

beanspruchten Bodens eine zentrale Bedeutung zukomme. Alle baulichen Eingriffe und betrieblichen Massnahmen müssten dergestalt vorgenommen werden, dass die beanspruchten Böden wieder in ihren ursprünglichen Zustand zurückgeführt werden könnten. Dadurch würden die Flächen des betreffenden Areals vollständig als Fruchtfolgeflächen anrechenbar bleiben (UVB, S. 20 f.). In der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 15. Dezember 2006 (UVP) wird ausgeführt, dass die Hauptfläche des geplanten Vorhabens in der Landwirtschaftszone liege, welche als Fruchtfolgefläche ausgeschieden sei. Je nach Realisierungsvariante werde die ursprüngliche Bodendecke deutlich beeinträchtigt und es würden beachtliche Volumina an Bodenaushub und mineralischem Aushub umgelagert. Auf Grund der raumplanerischen Ausgangslage stehe deshalb die Wiederherstellbarkeit des ursprünglichen Zustands nach einem künftigen Wegfall der Golfplatznutzung im Vordergrund (UVP, S. 8). Beide Berichte lassen eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik der Fruchtfolgeflächen vermissen. Anscheinend gehen sowohl der UVB wie auch die UVP davon aus, dass die durch Golfplätze beanspruchten Flächen ohne weiteres zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden dürfen, obwohl - wie in der UVP grundsätzlich zu Recht festgehalten wird -, die ursprüngliche Bodendecke deutlich beeinträchtigt wird und beachtliche Volumina an Bodenaushub und mineralischem Aushub umgelagert werden. In solchen Fällen können jedoch gemäss Vollzugshilfe FFF in der Regel die durch Golfplätze beanspruchten Flächen nicht zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden.

#### **E. 5.4**

Ungeklärt bleibt, wie der Kanton Basel-Landschaft betreffend das zu beurteilende Projekt seine Fruchtfolgeflächen sichern will. Nach der Vollzugshilfe FFF ist es Aufgabe der Kantone, dass der Anteil am Mindestumfang der Fruchtfolgeflächen dauernd erhalten bleibt. Veränderungen bei Lage, Umfang und Qualität der Fruchtfolgeflächen müssen verfolgt und dem ARE regelmässig mitgeteilt werden. Will zudem der Kanton bzw. die Gemeinde Fruchtfolgeflächen im Umfang von über 3 ha beanspruchen, muss dies der Kanton dem ARE möglichst frühzeitig, das heisst im Rahmen des kantonalen Vorprüfungsverfahrens, melden (vgl. auch Art. 46 RPV). Diese Meldung an das ARE hat folgende Angaben zu enthalten: Stand der Fruchtfolgeflächen im Kanton, Bewertung des Vorhabens aus der Sicht der kantonalen Raumentwicklung, Nachweis über die Prüfung von Alternativen ohne Beanspruchung der Fruchtfolgeflächen, Ausmass der vorgesehenen Flächenbeanspruchung und Darlegung der Möglichkeiten sowie Massnahmen des Kantons zur flächengleichen Kompensation des Verlustes an Fruchtfolgeflächen (vgl. Vollzugshilfe FFF, Ziff. 4.2, S. 9). Auch gemäss kantonalem Richtplanentwurf vom Juli 2007, Projektblatt L 2.2, können Fruchtfolgeflächen durch ein Vorhaben nur dann konsumiert werden, sofern der Bedarfsnachweis erbracht wird und die Standortgebundenheit gegeben ist. Als Kompensation weisen die Gemeinden eine entsprechende Fruchtfolgefläche 2. Gütequalität aus (= Eignungsklasse 4 der kantonalen Nutzungseignungskarte). Ferner ist der kantonale Richtplan anzupassen, sofern wie vorliegend ein Vorhaben Fruchtfolgeflächen dauernd um mehr als drei ha reduziert, und es hat vorgängig eine umfassende Interessenabwägung durch den Kanton zu erfolgen (vgl. kantonaler Richtplanentwurf vom Juli 2007, Projektblatt L 2.2). Dies gilt grundsätzlich unabhängig davon, ob mit der umstrittenen Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen (vorliegend ca. 13.85 ha) die bundesrechtlichen Mindestvorgaben noch eingehalten werden können. Diesbezüglich muss darüber hinaus noch geprüft werden, welche Flächen eines Golfplatzes allenfalls auch weiterhin zu den Fruchtfolgeflächen gerechnet werden dürfen, was in der Regel höchstens

für die naturnah gestalteten Flächen in Frage kommt. Ferner ist zu beurteilen, ob durch den Bau des Golfplatzes Flächen derart wenig intensiv beansprucht werden, dass diese wie Rekultivierungsflächen behandelt werden dürfen. Diese können allerdings erst nach Abschluss einer allfälligen Rekultivierung, in der Regel frühestens nach vier Jahren, den Fruchtfolgeflächen (wieder) zugerechnet werden.

#### **E. 5.5**

Nach dem Gesagten muss davon ausgegangen werden, dass ein nicht unerheblicher Teil der Golfplatzanlage die Anforderungen an Fruchtfolgeflächen nicht mehr erfüllen wird. Entgegen dem UVB kann ausserdem nicht angenommen werden, dass das Land, welches von Golfplätzen beansprucht wird, automatisch rückführbare (besser: rekultivierbare) Flächen darstellen. Im Gegenteil muss in der Regel davon ausgegangen werden, dass Flächen, welche durch Golfplätze beansprucht werden, nicht zu den Fruchtfolgeflächen gezählt und nur unter gewissen Bedingungen rekultiviert werden können. Selbst im Fall von Rekultivierungsmassnahmen dürfen die betreffende Fläche in der Regel frühestens nach vier Jahren wieder zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden. Entsprechend wird das vorliegende Projekt - Einhaltung der Qualitätskriterien für gewisse Teile der Golfanlage einmal ausgenommen - zu einer entsprechenden Verminderung des kantonalen Kontingents an Fruchtfolgeflächen führen, was selbst dann gilt, wenn der Zonenplan Auflagen für eine spätere Rekultivierung des Golfplatzes vorsieht. Diese Verminderung ist deshalb problematisch, weil der Spielraum, welcher dem Kanton Basel-Landschaft von Bundesrechts wegen zusteht, bereits heute eher knapp ist. Ob der kantonale Mindestumfang auch nach der Realisierung des Golfplatzes gesichert ist, hängt höchstwahrscheinlich - genauere Angaben fehlen in den Akten und die Aussagen des ARP hierzu waren widersprüchlich - davon ab, inwiefern Kompensationsmassnahmen ergriffen werden und ob gewisse Teile des Golfplatzes zu den Fruchtfolgeflächen gezählt werden dürfen.

#### **E. 5.6**

Demnach erweist sich die raumplanerische Interessenabwägung als offensichtlich unzureichend. Nicht genügend geklärt ist insbesondere, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen durch den Golfplatz tatsächlich beansprucht werden und inwiefern dieser Verlust, angesichts der umstrittenen Fruchtfolgeflächen-Reserven des Kantons, kompensiert werden muss. Weiter hat keine Prüfung von Alternativen stattgefunden, was angesichts der umweltrechtlichen Problematik, auf die sodann einzugehen ist, einen erheblichen Einfluss auf die Interessenabwägung aufweist. Nur angemerkt sei letztlich noch, dass das vorliegend eingeschlagene Verfahren zu einer Verletzung von Art. 46 RPV führt: Danach teilen die Kantone dem Bundesamt rechtzeitig die Änderung von Nutzungsplänen mit, wenn Fruchtfolgeflächen um mehr als drei Hektaren vermindert werden. Bislang ist eine solche Mitteilung nicht erfolgt, vermutlich weil im gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine detaillierten Angaben über das Ausmass der vorgesehenen Flächenbeanspruchung, über Kompensationsmöglichkeiten und über den Nachweis von Alternativen möglich sind (vgl. dazu Vollzugshilfe FFF, Ziff. 4.2, S. 9). Das ARE muss jedoch rechtzeitig, vor Abschluss des Nutzungsplanverfahrens - dies dürfte in der Regel zum Zeitpunkt des kantonalen Vorprüfungsverfahrens sein - informiert werden. Es geht nicht an, diese Information erst im Zonenplanverfahren vorzunehmen, wenn die Umzonung von Fruchtfolgeflächen in die Erholungszone bereits rechtskräftig beschlossen ist.

#### **E. 6**

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, dass die Auswirkungen des Golfplatzes auf den Lebensraum der Birs im betreffenden Abschnitt nicht genügend abgeklärt worden seien. Insbesondere werde durch das betreffende Projekt die Ufervegetation langfristig zum Absterben gebracht, wodurch Art. 21 NHG verletzt werde. Weiter habe man von der geplanten Brücke aus einen direkten Blickkontakt zu den Ufern der Birs, welche als potentielle Bruthöhlen des Eisvogels gelten würden. Der Regierungsrat wendet dagegen ein, dass es sich bei den Schlagfenstern weder um eine Rodung noch um ein Absterben der Vegetation handeln würde. Weiter sei am betreffenden Standort noch nie ein Brutplatz des Eisvogels nachgewiesen worden. Auch sei davon auszugehen, dass durch den Betrieb einer Golfanlage Eisvogelbruten nicht ausgeschlossen würden.

### **E. 6.1**

Ungewiss ist anhand der eingereichten Unterlagen und Gutachten, wie sich der Niederhaltebereich auf die Ufervegetation, deren Schutz durch Art. 21 NHG gewährleistet ist, auswirken wird. Gemäss UVB und dem UVB Natur und Landschaft (Eisvogelgutachten) würden im Bereich der Schusslinien weiterhin auentypische Lebensräume vorkommen. Aus ökologischer Sicht seien die geplanten Niederhaltelücken sogar interessant, da dadurch weitere Typen von Ufervegetation entstehen könnten (Eisvogelgutachten, S. 13 f.). Weiter würden mit dem vorgesehenen Niederhalten der Bestockung die Ufervegetation weder entfernt noch zum Absterben gebracht. Die Uferschutzzone bleibe demnach erhalten, selbst wenn darüber hinweg Golf gespielt würde. Die entsprechenden Ausführungen überzeugen nur teilweise. Durch den Niederhaltebereich muss zwangsläufig bestehende Vegetation zurückgestutzt werden, was unter Umständen deren Absterben zur Folge haben kann. Dass sich auch neue Pflanzensorten etablieren können, ist im Lichte von Art. 21 NHG besehen weitgehend irrelevant. Denn der durch Art. 21 NHG gewährleistete Schutz des Ufers sichert die bisher bestehenden Pflanzengesellschaften. Diese sind durch den besagten Eingriff sicherlich betroffen, wenn nicht gar erheblich beeinträchtigt, zumal bereits der Eintrag von Dünger oder die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, welche zu einer langsamen Veränderung der Vegetation führen kann, verboten ist (Hans-Peter Jenni, Art. 21, in: Keller/Zufferey/Fahrländer, Kommentar zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz, Zürich 1997, Rz. 18). Verboten ist danach sowohl eine mechanische als auch eine chemische Einflussnahme des Menschen auf die Ufervegetation, mit der ihr Absterben bewirkt wird. Lediglich mittelbare Beeinträchtigungen der Ufervegetation, wie sie sich üblicherweise im siedlungsnahen Raum ergeben, wenn das Ufer allen zugänglich ist, fallen nicht unter das Verbot (Jenny, a.a.O., Art. 21, Rz. 18). Nicht unter das Veränderungsverbot fällt sodann jeder Eingriff, welcher auf die natürliche Dynamik im Uferbereich wie etwa natürliche Hochwasser oder Trockenperioden zurückzuführen ist.

### **E. 6.2**

Der durch Art. 21 NHG vermittelte Schutz geht demnach sehr weit und schliesst bereits relativ geringfügige Beeinträchtigungen der Ufervegetation mit ein, die zumindest ein Absterben einzelner Pflanzen oder ganzer Pflanzengesellschaften bewirken können. Vorliegend kann mit dem Niederhaltebereich zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse Pflanzenarten langfristig absterben. Auch dieser Aspekt bleibt im UVB und in der UVP unklar. In den betreffenden Akten wird lediglich darauf hingewiesen, dass weiterhin auentypische Lebensräume vorkommen werden und dass Niederhaltelücken aus ökologischer Sicht allenfalls auch von Interesse sein können (vgl. Eisvogelgutachten, S.

13). Diese Aussagen aus dem besagten Gutachten, welche in der UVP sowie vom Regierungsrat weitgehend unreflektiert übernommen wurden, genügen der von Art. 10a und Art. 10b des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983 geforderten Umweltverträglichkeitsprüfung in keiner Art und Weise. Diese hat gerade zum Ziel, dass alle voraussieharen (möglichen) Auswirkungen eines Vorhaben sorgfältig abgeklärt und umfassend beurteilt werden, bevor der eigentliche Entscheid für oder gegen eine Anlage gefällt wird. Der UVB wie die UVP tragen damit auch wesentlich dazu bei, dass die umweltrechtlichen Grundprinzipien wie insbesondere der Nachhaltigkeitsgrundsatz sowie das Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise zur Entfaltung gebracht werden und sichern dergestalt eine umfassende Interessenabwägung im Entscheidungsprozess, die vorliegend klarerweise unterlassen wurde.

### **E. 6.3**

Die Auswirkungen des Golfplatzes auf den Lebensraum des Eisvogels ist durch das Eisvogelgutachten untersucht worden. Gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und anderer geeigneter Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind nach Art. 18 Abs. 1 bis NHG Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Lässt sich eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichem Schutz, für Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen (Art. 18 Abs. 1 ter NHG). Wie den Akten sowie den zutreffenden Erläuterungen der Vorinstanzen zu entnehmen ist, gehört der Eisvogel gemäss Anhang II des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (SR 0.455; Berner Konvention) zu den streng geschützten Tierarten. Weiter gehört er nach Art. 25 und Art. 7 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz; JSG) vom 20. Juni 1986 zu den geschützten Tierarten. In der Liste der schweizerischen Vogelwarte Sempach über die gefährdeten und verletzlichen Vogelarten in der Schweiz (sog. Rote Liste, Ausgabe 2001) figuriert der Eisvogel in der Gefährdungskategorie VU, das heisst unter verletzlichen Arten.

### **E. 6.4**

Weiter ist weitgehend unbestritten, dass das betreffende Gebiet als potentieller Lebensraum des Eisvogels gilt, für welches gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG der Kanton Basel-Landschaft eine nationale Verantwortung zu übernehmen hat und welches zu erhalten und vor Beeinträchtigung zu schützen ist. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung genügt, dass die vorgesehene Tätigkeit - hier: Betrieb eines Golfplatzes - das Brutbiotop eines Vogels zu beeinträchtigen vermag (vgl. BGE 118 Ib 493 f. E. 4c; vgl. auch KGE VV vom 14. Dezember 2005, 2005/226, E. 7). Der Wert des betreffenden Lebensraumes beschränkt sich nicht auf die Uferschutzzone, sondern bezieht sich auf den Lebensraum des Eisvogels als solchen. Gemäss Art. 18 NHG ist es nicht relevant, ob ein Gebiet, in welchem vom Aussterben bedrohte Tierarten vorkommen, als Naturschutzzone ausgewiesen ist oder nicht. Entsprechend begrenzt sich denn auch das Vorkommen seltener Vogelarten wie den Eisvogel nicht auf die Uferschutzzone, sondern erstreckt sich auf die angrenzende

Umgebung. Unbestritten ist, dass der Golfbetrieb die Störungen des Gebietes sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht vervielfacht. Durch den Betrieb des Golfplatzes entsteht zumindest das Risiko, dass unter anderem seltene Vogelarten wieder aus dem betreffenden Gebiet verschwinden. Entscheidend im Rahmen der Interessenabwägung erscheint ausserdem, dass die Störungsanfälligkeit des Eisvogels sich weniger auf den Lebensraum als solchen, sondern vielmehr auf die Brutplätze bezieht (vgl. auch Eisvogelgutachten, S. 18). Für Brutplätze im Bereich von Spazierwegen, Strassen oder eben Golfplätzen ist genügend Deckung durch Gebüsch oder ähnlichem notwendig (Eisvogelgutachten, S. 18). Auf der Jagd hingegen sind die Eisvögel anscheinend weniger störungsanfällig. Sie können dementsprechend auch mitten in den Siedlungen oder in der Nähe von Golfplätzen beobachtet werden. In der Interessenabwägung wurde jedoch zu wenig bedacht, dass die neue Erschliessung über die geplante Brücke in der Nähe des potentielle Brutgebiets einen hohen Publikumsverkehr und damit gewisse Störungen mit sich bringt. Von der Brücke aus hätte das Publikum einen mehr oder weniger direkten Blickkontakt zu den Steilufeln, welche potentielle Bruthöhlen des Eisvogels darstellen. Solche an und für sich geeignete Standorte würde der Eisvogel künftig wohl kaum als Nistplatz nützen können. Der Regierungsrat hebt diesbezüglich vor allem hervor, dass Brutnachweise im betreffenden Gebiet fehlen würden. Brutmöglichkeiten könnten höchstens vermutet werden. Wie oben bereits dargelegt, stellt das Kantonsgericht in seiner Rechtsprechung darauf ab, ob durch die Immissionen zumindest das Risiko besteht, dass seltene Vogelarten wieder aus dem betreffenden Gebiet verschwinden. Bei Bau- und Planungsvorhaben muss auch das Risiko einer Gefährdung berücksichtigt werden (vgl. KGE VV vom 14. Dezember 2005, 2005/226, E. 7c/dd). Der Regierungsrat verkennt, dass Art. 18 NHG die Kantone verpflichtet, durch geeignete Massnahmen auch den Lebensraum der Vögel zu schützen, damit diese während genügend langer Zeit ungestört ihr Brut aufziehen können. Würde der Argumentation des Regierungsrates gefolgt, wäre der Schutz der Eisvögel praktisch illusorisch und würde sich auf jene Gebiete beschränken, wo tatsächlich Eisvögel vorkommen. Gerade wenn wie vorliegend, was übrigens weitgehend unbestritten geblieben ist, davon ausgegangen werden kann, dass die südliche Seite der Birs im betreffenden Perimeter sich erwiesenermassen als Brutgebiet eignet, muss diese Tatsache in die Interessenabwägung einbezogen werden.

## **E. 7**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die von der Vorinstanz sowie den involvierten Fachstellen durchgeführte Interessenabwägung als unzureichend erweist. Verschiedene Aspekte des Vorhabens sind nicht hinreichend abgeklärt worden. Insbesondere fehlen in den Akten Angaben darüber, in welchem Ausmass Fruchtfolgeflächen beansprucht werden, wie sich dies auf die kantonalen Reserven auswirken wird und ob der Verlust an Fruchtfolgeflächen allenfalls kompensiert werden muss. Auch hat keine Prüfung stattgefunden, ob das Vorhaben als standortgebunden beurteilt werden kann und ob hierzu allenfalls Alternativen vorhanden wären. Ungeklärt geblieben ist ausserdem, wie sich der Niederhaltebereich auf die Ufervegetation auswirken wird, schliesst doch Art. 21 NHG bereits geringfügige mechanische oder chemische Eingriffe in die Vegetation aus. Weiter sind die Auswirkungen des Golfplatzes, insbesondere der geplanten Brücke über die Birs zur Parzelle Nr. 640, Grundbuch Zwingen, auf den Lebensraum des Eisvogels nur ungenügend abgeklärt worden. Das Eisvogelgutachten geht von einer relativ geringen Störungsanfälligkeit des Eisvogels aus und erweist sich diesbezüglich als wenig fundiert, ist doch weitgehend anerkannt, dass vor

allem während der Brutzeit (Monate März bis Juli) ein direkter Sichtkontakt zu den Bruthöhlen vermieden werden sollte. Von der geplanten Brücke aus hätte jedoch das Publikum einen mehr oder weniger direkten Blickkontakt zu den Steilufern, welche als potentielle Bruthöhlen des Eisvogels gelten. Auch erhöht sich durch den Betrieb des Golfplatzes das Risiko, dass der Eisvogel im betreffenden Abschnitt der Birs, obwohl dieser unbestritten als potentieller Lebensraum gilt, nie brüten wird. Auch bezüglich dieser Aspekte ist die Interessenabwägung zu vervollständigen. KGE VV vom 4. Juni 2008 (810 07 457/WIR) noch nicht rechtskräftig

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