

BL_GERICHTE 810 2014 281 vom 26. August 2015

BL Gerichte, 2015-08-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_2014_281

FR: BL_GERICHTE 810 2014 281 du 26 août 2015

IT: BL_GERICHTE 810 2014 281 del 26 agosto 2015

Regeste

Revision des Zonenreglements und des Zonenplans Landschaft (RRB Nr. 1327 vom 9. September 2014)

Erwägungen

E. 1

Einwohner- und Bürgergemeinden können Verfügungen und Entscheide letztinstanzlicher Verwaltungsbehörden des Kantons wegen Verletzung der Gemeindeautonomie beim Verfassungsgericht anfechten (§ 41 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [VPO] vom 16. Dezember 1993). In Verbindung mit der Verletzung der Gemeindeautonomie können überdies die mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde zulässigen Rügen (§ 45 VPO) vorgebracht werden (§ 41 Abs. 4 VPO). Nach der Praxis des Kantonsgerichts gilt die Nichtgenehmigung von Zonenvorschriften zudem als aufsichtsrechtliche Massnahme, welche von den Gemeinden gestützt auf § 43 Abs. 1 VPO in Verbindung mit § 47 Abs. 1 lit. c VPO mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, angefochten werden kann. Da die formellen Voraussetzungen für die Erhebung der Beschwerde durch die Einwohnergemeinde erfüllt sind, kann auf die Beschwerde eingetreten werden. Das Kantonsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid im Rahmen der Beschwerdeanträge (§ 18 Abs. 1 VPO) auf Verletzungen der Gemeindeautonomie, Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (§ 45 Abs. 1 lit. a und b VPO). 2.1. Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Regierungsrat habe mit der teilweisen Nichtgenehmigung der Spezialzonen für den Reitsport ihre Gemeindeautonomie verletzt. Zudem läge eine Ermessensunterschreitung vor. Die Gemeinde habe als Kompromiss zwischen den Vorgaben des Landschaftsschutzes und den Interessen der Grundeigentümerschaften und der Reitsportbetreibenden die bisherige Spezialzonenfläche um immerhin einen Fünftel von 2,7 ha auf 2,1 ha verkleinert und die maximal bebaubare Fläche pro Spezialzone für den Reitsport auf je 1'500 m

E. 2

.

E. 2.2

Der Beschwerdegegner entgegnet dem, es bestehe kein freier Ermessensspielraum der Gemeinde, welcher durch die Gemeindeautonomie geschützt wäre, weil aufgrund der Formulierung des Planungsgrundsatzes lit. b des Objektblatts L3.2 "Vorranggebiet Landschaft" des Kantonalen Richtplans (KRIP) von einem eindeutig nicht gegebenen Handlungsspielraum der Gemeinde auszugehen sei. Ferner übersehe die Gemeinde, dass

eine Zonenausscheidung in den Vorranggebieten Landschaft gemäss Planungsgrundsatz lit. b Objektblatt L4.2 "Freizeitanlagen im Nicht-Siedlungsgebiet" für die betroffenen Reitsportanlagen nicht zulässig sei. Hier bestehe kein Ermessensspielraum, sondern Bauten und Anlagen für Erholung, Freizeit und Sport seien gänzlich ausgeschlossen.

2.3.1. Die Bundesverfassung gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999). Eine analoge Garantie enthält § 45 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV) vom 17. Mai 1984. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (Urteil des Bundesgerichts 1C_520/2014 vom 8. April 2015 E. 2.1 mit Verweis auf BGE 136 I 395 E. 3.2.1).

2.3.2. Gestützt auf Art. 14 ff. des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 und die §§ 5 sowie 18 RBG ist die Einwohnergemeinde zum Erlass von Nutzungsplänen verpflichtet (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 1P.733/2003 vom 29. Januar 2004 E. 3.1). Nach Art. 26 Abs. 1 RPG i.V.m. § 2 RBG genehmigt der Regierungsrat die Nutzungspläne und ihre Anpassungen, wobei er sie, nebst der Kontrolle auf Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht, insbesondere auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen prüft (Art. 26 Abs. 2 RPG). Demgemäss sind die Gemeinden im Kanton Basel-Landschaft – obwohl sie unbestrittenermassen über grundsätzliche Planungsautonomie verfügen – in diesem Bereich nicht völlig frei. Die Planungsautonomie ist mithin nicht unbeschränkt, sondern ihre Tragweite wird massgeblich vom höherrangigen Recht mitbestimmt. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben die Planungsbehörden bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen die im positiven Recht normierten, im öffentlichen Interesse liegenden Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich aus dem Bundesrecht, namentlich Art. 1 RPG, sowie dem kantonalen Recht (vgl. BGE 117 Ia 302 E. 4b; Urteil des Bundesgerichts 1C_35/2011 vom 29. August 2011 E. 2.6; je mit Hinweisen). Nach Art. 1 RPG sorgen Bund, Kantone und Gemeinden dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird; sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung, wobei sie auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft achten (Abs. 1). Mit den Massnahmen der Raumplanung unterstützen sie unter anderem die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Abs. 2 lit. a).

§ 3 RBG verweist auf die Ziele und Planungsgrundsätze des Bundesgesetzes und ergänzt sie um weitere Zielsetzungen wie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Baselbiet durch raumwirksame Massnahmen und den Einbezug der naturräumlichökologischen Gegebenheiten in die Planung sowie die haushälterische und nachhaltige Nutzung bzw. Beanspruchung nach der natürlichen Ressourcen (§ 3 lit. a und d RBG).

2.3.3. Für die

Erstellung ihrer Richtpläne bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Sie stellen fest, welche Gebiete sich für die Landwirtschaft eignen, besonders schön, wertvoll, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlage bedeutsam sind oder durch Naturgefahren oder schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind (Art. 6 Abs. 1 und 2 lit. a-c RPG). Sie geben Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung und des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 6 Abs. 3 lit. a und b RPG). Richtpläne zeigen mindestens, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher zeitlicher Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen (Art. 8 lit. a und b RPG). Gemäss § 9 Abs. 1 lit. b RBG zeigt der KRIP die wesentlichen Bestandteile der künftigen räumlichen Ordnung des Kantonsgebiets, die als Vorgaben für die Regelung der Nutzung des Bodens (Nutzungsplanung) festgelegt werden. Der KRIP dient damit als Grundlage und Rahmen für die kommunale Richtplanung sowie für die Nutzungsplanung von Kanton und Gemeinden und ist behördenverbindlich (§ 9 Abs. 2 und 3 RBG).

2.3.4. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Gemeinde zwar grundsätzlich in der Festlegung und Einteilung der Nutzungszonen autonom ist und selbstständig bestimmen darf, welche Spezialzonen sie vorsehen will. Die Autonomie einer Gemeinde im Bereich der Zonenplanung kann allerdings durch übergeordnetes Verfassungs- oder Gesetzesrecht eingeschränkt werden, wobei zum übergeordneten Recht – wie dargelegt – auch die Richtplanung des Kantons gehört (ebenso bereits Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] vom 17. Oktober 2012 [810 12 58] E. 3.1 f.).

2.4.1. Das umstrittene Gebiet der Spezialzonen für den Reitsport wurde im KRIP dem Vorranggebiet Landschaft zugewiesen. Der KRIP sieht in Objektblatt L3.2 Vorranggebiet Landschaft unter "D. Beschlüsse" insbesondere vor, dass diese Gebiete im Grundsatz von neuen Bauten und Anlagen freizuhalten sind (...) (Planungsgrundsatz lit. a), dass zonenkonforme Bauten und Anlagen für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung zulässig sind, wobei diese in unmittelbarer Hofnähe anzusiedeln sind (...) (Planungsgrundsatz lit. b) und dass Standorte für neue Aussiedlungen unerlässlicher standortgebundener Bauten, Anlagen und Infrastrukturen im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens festzulegen sind (Planungsgrundsatz lit. c). Weiter bestimmt der KRIP – wie der Regierungsrat zutreffend ausführt – in Objektblatt L4.2 "Freizeit-anlagen im Nicht-Siedlungsgebiet" unter "D. Beschlüsse", dass für Bauten und Anlagen für Erholung, Freizeit und Sport mit weniger als 5 ha Fläche im Rahmen des Nutzungsplanverfahrens eine Spezialzone gemäss RBG auszuscheiden ist. Nicht zulässig ist jedoch eine Zonenausscheidung in den im Richtplan ausgeschiedenen Vorranggebieten Landschaft (Planungsgrundsatz lit. b).

2.4.2. Die vorstehenden Erwägungen zeigen auf, dass dem Planungsermessen der Gemeinden Grenzen gesetzt wurden. Wie das kantonale Amt für Raumplanung (ARP) bereits im Rahmen der kantonalen Vorprüfung unter Hinweis auf das Objektblatt L3.2 des KRIP ausführte, sind Vorranggebiete Landschaft im Grundsatz von neuen Bauten und Anlagen freizuhalten. Weiter erläutert das ARP darin, dass der Spezialzone für den Reitsport nur zugestimmt werden könne, weil die Zone bereits bestehend und teilweise überbaut sei. Die Zonenvorschriften seien jedoch so auszugestalten, dass sie den Planungsgrundsätzen des Richtplans nachleben würden. Daher sei die Abgrenzung der Spezialzone zu überprüfen und anzupassen. Das Zonen-reglement Landschaft dürfe die bestehenden Bauten garantieren und eine angemessene Erweiterung bzw. Erneuerung vorsehen, jedoch keine neuen Bauten zulassen (Vorprüfungsbericht des ARP vom 10. Mai 2011). Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens bekräftigte das ARP

seine Auffassung, dass aufgrund der vorbestandenen Situation nur die heute bebauten Parzellen C-513 und C-556 der Spezialzonen für den Reitsport genehmigt werden könnten, wobei gemäss den Vorgaben im Richtplan im Prinzip auch für diese beiden Zonen eine Zonenausscheidung nicht zulässig wäre. Unter Berücksichtigung eines gewissen Bedürfnisses nach Anlagen, die dem Reitsport zur Verfügung stünden, könnten die bereits bebauten Grundstücke in der bestehenden Spezialzone verbleiben, wodurch gewährleistet werde, dass die Bauten und Anlagen im Rahmen der zonenrechtlichen Vorgaben umgebaut und erweitert werden könnten (Schreiben des ARP vom 20. Dezember 2013, S. 2). Wie der Beschwerdegegner anlässlich der heutigen Parteiverhandlung ausführt, hätte eine konsequente Umsetzung des Richtplans sogar dazu geführt, dass die Spezialzonen für den Reitsport insgesamt nicht hätten genehmigt werden können. Der Umstand, dass der Kanton trotz der genannten kantonalen Vorgaben im KRIP die Spezialzonen für den Reitsport teilweise genehmigt hat, kann indes nicht dazu führen, dass darüber hinaus die bislang noch unbebauten Parzellen C-511, C-552, C-553 und C-554 ebenfalls den Spezialzonen für den Reitsport zugewiesen werden können, zumal dies klar dem KRIP widersprechen würde. Die entsprechende Nichtgenehmigung stellt damit keine Verletzung der Gemeindeautonomie dar und die Beschwerde ist in diesem Punkt abzuweisen.

3.1. Der Regierungsrat verweigerte sodann im angefochtenen Entscheid die Genehmigung der kommunalen Schutzobjekte N4 und N5, weil diese die Kantonsstrassenparzelle tangieren würden und im Rahmen von kommunalen Nutzungsplanungen keine rechtsverbindlichen Planinhalte auf dem Kantonsstrassenareal festgelegt bzw. genehmigt werden könnten.

3.2. Dagegen bringt die Beschwerdeführerin vor, gemäss § 11 des Gesetzes über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG) vom 20. November 1991 würden der Kanton und die Einwohnergemeinden die schützenswerten Landschaften und Naturobjekte im Rahmen ihrer raum- und nutzungsplanerischen Aufgaben erheben. In diesem Sinne habe sie die Schutzobjekte N4 und N5 erlassen, weil es sich dabei um naturschützerisch wertvolle Objekte handle. Bei der Schutzzone N4 handle es sich – nach der "Schiessanlage Allschwiler Weiher" – um die artenreichste und wertvollste Magerwiese im Gemeindegebiet und bei der Naturschutzzone N5 um eine kleinflächige, aber blumenreiche Fromentalwiese, welche zusammen mit der Naturschutzzone N4 eine Einheit und zugleich eine Vernetzungsstruktur bilde. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb sich die kantonale Hoheit über das Kantonsstrassenareal soweit erstrecken solle, dass die bundesrechtlichen Vorgaben aus Art. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) vom 1. Juli 1966 sowie aus dem NLG für diese Parzellen nicht gelten sollten. Anlässlich der Parteiverhandlung weist die Beschwerdeführerin zusätzlich darauf hin, dass Pro Natura Baselland einen Teil des Schutzobjektes N4 in ihr Böschungsinventar aufgenommen habe, welches rund 160 ökologisch wertvolle Böschungen natürlichen oder künstlichen Ursprungs mit Magerwiesenvegetation umfasse.

3.3. Gemäss § 8 Abs. 1 des Strassengesetzes vom 24. März 1986 stehen die Kantonsstrassen – vorbehältlich der Befugnisse des Bundes – unter der Hoheit und im Eigentum des Kantons. Nach § 11 Abs. 1 des Strassengesetzes umfasst der Strassenraum die Strasse mit den ihrer technisch richtigen Ausgestaltung dienenden Anlagen, wie insbesondere Kunstbauten, Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel, Gehwege, Radstreifen, Grünstreifen, Neben- und Unterhaltungsanlagen sowie Parkplätze.

3.4. Die umstrittenen Schutzobjekte N4 und N5 liegen unbestrittenermassen auf einer Kantonsstrassenparzelle. Diese Flächen stehen gemäss § 8 des Strassengesetzes unter der Hoheit und im Eigentum des Kantons und sie zählen – wie der Regierungsrat in seiner Beschwerdeantwort zutreffend darlegte – als direkt an die

Strasse angrenzender Grünstreifen zum Umfang des Strassenraumes gemäss § 11 des Strassengesetzes. Dies ergibt sich bereits aus den Gesetzesmaterialien. Die letztlich gewählte Formulierung fasst den Umfang des Strassenareals relativ weit, sodass Grünstreifen, welche der Sicherheit von Fussgängern und Radfahrern oder der Strassenraumgestaltung dienen, ebenfalls zum Strassenareal gehören (Bericht der Spezialkommission an den Landrat betreffend Erlass eines neuen Strassengesetzes vom 3. September 1985, S. 6). Weiter ist zu bedenken, dass mit dieser weiten Definition des Strassenraums ein allfällig notwendiger künftiger Ausbau ermöglicht werden soll. Eine Überlagerung des Strassenareals durch einen kommunalen Nutzungsplaninhalt, wie die Schutzobjekte N4 und N5, würde daher dem Willen des kantonalen Gesetzgebers widersprechen und liesse sich mit dem Sinn und Zweck von § 11 des Strassengesetzes nicht vereinbaren. Vielmehr ist der Kanton und nicht die Gemeinde dafür zuständig, allfällig notwendige Schutzmassnahmen für entsprechende schützenswerte Objekte im Strassenareal von Kantonsstrassen zu erlassen. Ein diesbezüglicher Handlungsbedarf ist jedoch derzeit nicht ersichtlich, zumal sich selbst aus den von der Beschwerdeführerin eingereichten Inventarunterlagen ergibt, dass bei der aktuellen Nutzung der Böschung durch den Kanton (einmal jährliches Mähen) für die Böschung N4 weder Handlungsbedarf noch eine Gefährdung besteht (vgl. Inventar Pro Natura Baselland Inventar-Nr. 385). Die Beschwerde erweist sich folglich, auch soweit sie sich gegen die Nichtgenehmigung der kommunalen Schutzobjekte N4 und N5 durch den Regierungsrat richtet, als unbegründet und ist abzuweisen.

E. 4

Demgemäss ist die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen.

E. 5

Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Gemäss § 20 Abs. 4 VPO werden den kantonalen Behörden und Gemeinden Verfahrenskosten auferlegt, wenn sie – wie vorliegend – das Kantonsgericht in Anspruch nehmen. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- gehen demgemäss dem Ausgang des Verfahrens entsprechend zu Lasten der Beschwerdeführerin. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO). Demgemäss wird e r k a n n t : 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.00 werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.00 verrechnet. 3. Die ausserordentlichen Kosten werden wettgeschlagen. Präsidentin
Gerichtsschreiber

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