

BL_GERICHTE 810 20 65 vom 4. November 2020

BL Gerichte, 2020-11-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_20_65

FR: BL_GERICHTE 810 20 65 du 4 novembre 2020

IT: BL_GERICHTE 810 20 65 del 4 novembre 2020

Regeste

Revision der Zonenvorschriften Siedlung und der Teilzonenvorschriften Siedlung "Ortskern" sowie Mutation des Baulinienplans "Dorfkern" (RRB Nr. 229 vom 18. Februar 2020)

Erwägungen

E. 1

Die Nichtgenehmigung von Zonenvorschriften gilt nach ständiger Praxis des Kantonsgerichts als aufsichtsrechtliche Massnahme, welche von den Gemeinden gestützt auf § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 in Verbindung mit § 47 Abs. 1 lit. c VPO mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, angefochten werden kann. Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde verdrängt in diesem Bereich die Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie nach § 41 VPO (Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV], vom 10. April 2013 [810 12 270] E. 1). Die Beschwerdeführerin ist demnach befugt, gegen die teilweise Nichtgenehmigung der vorliegendenfalls strittigen Zonenvorschriften verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zu erheben. Da auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde einzutreten. 2.1 Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO grundsätzlich auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Unangemessenheit kann nach § 45 Abs. 1 lit. c VPO nur in den in dieser Bestimmung genannten Ausnahmefällen überprüft werden. Entscheide betreffend die Genehmigung von Zonenvorschriften fallen nicht darunter. 2.2 Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 hat das kantonale Recht die volle Überprüfung von Verfügungen und Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten. Diesen Anforderungen genügt es nach ständiger Rechtsprechung, wenn der Regierungsrat als Plangenehmigungsbehörde als einzige Instanz mit voller Kognition über Einsprachen und Beschwerden entscheidet (vgl. BGE 127 II 238 E. 3b/bb; BGE 119 Ia 321 E. 5c; BGE 114 Ia 233 E. 2b; Peter Hänni , Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl., Bern 2016, S. 549 ff.; Bernhard Waldmann/Peter Hänni , Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 74 f. zu Art. 33 RPG). Volle Überprüfung bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur die freie Prüfung des Sachverhalts und der sich stellenden Rechtsfragen, sondern auch eine Ermessenskontrolle. Die Überprüfung hat sich dabei dort sachlich zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht, hingegen so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten (vgl. BGE 127 II

238 E. 3 b/aa). Bei der Angemessenheitsprüfung ist jeweils der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannter Gestaltungsbereich zu beachten. Nach Art. 2 Abs. 3 RPG achten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgabe nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Ein Planungsentscheid ist gestützt darauf zu schützen, wenn er sich als zweckmässig erweist, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (vgl. Hänni, a.a.O., S. 551).

2.3 Die Forderung nach einer vollen Überprüfung der Nutzungspläne kann sich als problematisch erweisen, wenn Rechtsmittel- und Genehmigungsverfahren in einem Zug abgewickelt werden. Während im Genehmigungsverfahren gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG und § 31 Abs. 5 RBG eine Rechtmässigkeitsprüfung bzw. eine auf kantonale Anliegen beschränkte Prüfung der Zweckmässigkeit genügt, verpflichtet Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG zu einer umfassenden Zweckmässigkeitsprüfung (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O., Rz. 67 zu Art. 33 RPG). Das kann dazu führen, dass Nutzungspläne in Bezug auf diejenigen Grundstücke, die von Rechtsmitteln betroffen sind, umfassend überprüft werden und in Bezug auf die restlichen Gebiete im Wesentlichen nur einer eingeschränkten Überprüfung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens unterzogen werden (vgl. Aemisegger/Haag, a.a.O., Rz. 61 zu Art. 33 RPG). Beurteilt der Regierungsrat die Nutzungsplanung nicht im Rahmen des Rechtsmittel-, sondern des Genehmigungsverfahrens, so liegt daher keine den Anforderungen von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG genügende volle Überprüfung vor. Das Kantonsgericht hat in diesen Fällen als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz eine freie Ermessens- und Zweckmässigkeitskontrolle vorzunehmen, auch wenn ihm eine solche im Allgemeinen nicht zusteht (vgl. KGE VV vom 10. April 2013 [810 12 270] E. 2.3; KGE VV vom 5. November 2008 [810 08 57] E. 3; KGE VV vom 01. November 2006 [810 06 98] E. 2.1; siehe auch BGE 114 Ib 81 E. 3). Vorliegend hatte der Regierungsrat in Bezug auf die hier noch strittigen Fragen keine Beschwerden, sondern die Frage der Genehmigung zu beurteilen, weshalb dem Kantonsgericht die volle Überprüfungscompetenz im Sinne von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG zusteht (vgl. KGE VV vom 19. Oktober 2016 [810 15 257] E. 2.3).

3.1 Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet zunächst die Frage, ob der Regierungsrat zu Recht die Zweckbestimmung "Wohnungsbau" und "Laden" in der OeWA-Zone Nr. 4 von der Genehmigung ausgenommen hat (Art. 5 Abs. 2 lit. d ZRS und Zonenplan).

3.2 Art. 5 ZRS (Allgemeine Bestimmungen Zone für öffentliche Werke und Anlagen) sieht vor, dass Zonen für öffentliche Werke und Anlagen Gebiete umfassen, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden (Abs. 1). Die Nutzung richtet sich nach der vorgesehenen Zweckbestimmung und diese ist wie folgt festgelegt: (...) d. Bildungseinrichtungen, Verwaltung, Wohnungsbau, Parkieranlagen, Freizeit, Laden (Abs. 2). An der Gemeindeversammlung vom 28. November 2018 wurde beschlossen, die ursprünglich vorgesehene Zweckbestimmung "sozialer Wohnungsbau" zum Zweck "Wohnungsbau" abzuändern (Planungsbericht vom 12. April 2019, S. 33).

3.3 Der Regierungsrat verweigerte die Genehmigung der Zwecke "Wohnungsbau" und "Laden" in Art. 5 Abs. 2 lit. d ZRS mit der Begründung, dass § 24 RBG den Zweck der Nutzung von OeWA-Zonen in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben definiere. Die Errichtung von Wohnungsbauten oder von Ladenflächen sei nach allgemeinem Verständnis keine Aufgabe, die durch die öffentliche Hand wahrzunehmen sei. Diese Zwecke seien weder auf eine OeWA-Zone angewiesen noch in einer solchen zulässig. Unter Verweis auf die von der Beschwerdeführerin vorgebrachte bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil 1C_817/2013 vom 21. März 2014) stellte sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, dass im Kanton

Basel-Landschaft eine deutlich bestimmtere Definition der OeWA-Zone gelte ("Erfüllung öffentlicher Aufgaben") als im Kanton Wallis ("öffentliche Bauten und Anlagen oder andere Einrichtungen, die im öffentlichen Interesse liegen"). In seiner Vernehmlassung führt der Regierungsrat aus, es sei zentral, dass OeWA-Zonen nicht überdimensioniert seien bzw. dass der Zonenzweck in den Zweckbestimmungen nach der gesetzlichen Vorgabe von § 24 RBG auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben beschränkt werde. Grund dafür seien die weitreichenden Kompetenzen des Gemeinwesens in OeWA-Zonen (Enteignungsrecht gemäss § 77 Abs. 1 RBG), die für die Zweckerfüllung notwendige zentrale, gut erreichbare Lage und die Funktion der Zone als Sicherungsinstrument.

3.4 Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, dass der Regierungsrat das Recht falsch auslege und damit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widerspreche. Gemäss Urteil des Bundesgerichts 1C_817/2013 vom 21. März 2014 sehe weder das Bundesrecht noch die in diesem Fall einschlägige Norm des Kantons Wallis für OeWA-Zonen ein grundsätzliches Verbot kommunaler Mietwohnungen vor. Ein solches Verbot sei auch nicht in § 24 RBG erkennbar. Die in den beiden Gesetzen verwendeten Begriffe seien auf denselben Sinn zurückzuführen. Es gebe keine öffentliche Aufgabe, die nicht im öffentlichen Interesse liege. Die vorgesehenen gemeindeeigenen Mietwohnungen sollten u.a. die Abwanderung junger Familien verhindern. Ferner seien ländliche Gemeinden wie die Beschwerdeführerin von einem kontinuierlichen Ladensterben betroffen. Es entspreche deshalb einem öffentlichen Interesse im Sinne des RPG, einen Dorfladen zu bewahren. Nur so könne sichergestellt werden, dass die Bevölkerung nicht für jeden Einkauf den Weg nach Liestal nehmen müsse.

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

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

sofern sie mit der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben verträglich sind (§ 24 Abs. 2 RBG).

4.3 Die Beschwerdeführerin stützt sich auf § 24 Abs. 2 RBG als Grundlage für die von ihr ausgeschiedene Zone OeWA mit der Zweckbestimmung "Wohnungsbau" und "Laden". Das Kantonsgericht hat im Zusammenhang mit dieser Bestimmung bereits ausgeführt, dass auch eine private Nutzung in der OeWA-Zone möglich ist, sofern ihr gegenüber der Hauptnutzung untergeordnete Bedeutung zukommt. Von einer beschränkten und damit zulässigen privaten Nutzung kann jedoch von vornherein nur dann ausgegangen werden, wenn der Anteil der öffentlichen Nutzung denjenigen der nicht öffentlichen Nutzung klar überwiegt (vgl. KGE VV vom 5. April 2006 [810 05 141] E. 3b/dd). Entsprechend kann nur eine überwiegend öffentliche Nutzung eines Gebäudes im Einklang mit § 24 Abs. 2 RBG stehen. Gleichzeitig hielt das Kantonsgericht fest, dass § 24 Abs. 2 RBG immer in Bezug auf ein bestimmtes Gebäude in der OeWA-Zone und nicht allgemein auf ein Gebiet bezogen geprüft werden darf. Würde nämlich § 24 Abs. 2 RBG in Bezug auf ganze OeWA-Zonen geprüft werden, könnten einzelnen Bauten unter Umständen auch Fremdnutzungen in grösserem Umfang zugebilligt werden, wenn Bauten mit geringerem Anteil an Fremdnutzung einen Ausgleich hierzu schaffen würden. Eine solche Auslegung birgt jedoch die Gefahr der Verletzung der Rechtsgleichheit der einzelnen Gebäude in der betreffenden OeWA-Zone und ist deshalb abzulehnen (vgl. KGE VV vom 5. April 2006 [810 05 141] E. 3b/ee). Gemäss der dargelegten Rechtsprechung des Kantonsgerichts ist die Vorschrift des § 24 Abs. 2 RBG somit restriktiv auszulegen (KGE VV vom 17. Oktober 2007 [810 07 155] E. 5.2 f.) und darf - entgegen dem Vorgehen der Beschwerdeführerin - nicht auf ein Gebiet bezogen geprüft werden.

4.4 In Anbetracht dieser Kriterien ist zunächst festzustellen, dass in diesem Zusammenhang der Verweis der Beschwerdeführerin auf Art. 2 Abs. 3 RPG, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen, unbehelflich ist. Die Gemeinde kann eine Verletzung ihrer Autonomie nur dann mit Erfolg geltend machen, wenn sich der Eingriff des Regierungsrats in die kommunale Gestaltungsfreiheit nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt. Zwar darf der Regierungsrat nicht einfach das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes ersetzen. Er hat es in Übereinstimmung mit der Regel von Art. 2 Abs. 3 RPG den Gemeinden zu überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen zu wählen. Der Regierungsrat kann jedoch bei seiner Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Die kantonalen Behörden dürfen sie vielmehr korrigieren, wenn sie sich aufgrund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den wegleitenden Grundsätzen und Zielen der Raumplanung nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt. Verlangt die kantonale Behörde von der Gemeinde mit vernünftiger, sachlicher Begründung eine Änderung der Zonenplanung, um diese mit den gesetzlichen Anforderungen in Übereinstimmung zu bringen, so kann sich die Gemeinde nicht mit Erfolg über eine Verletzung ihrer Autonomie beklagen (BGE 116 Ia 221 E. 2c). Vorliegend kann dem Regierungsrat kein Vorwurf gemacht werden. Wie nachfolgend dargelegt wird, ging der Regierungsrat von sachlichen und vernünftigen Überlegungen aus, die im Einklang mit Sinn und Zweck des Gesetzes stehen.

4.5 Die Beschwerdeführerin stützt ihre Ansicht auf ein Bundesgerichtsurteil aus dem Jahre 2014. Im zitierten Urteil (1C_817/2013) gelangte Art. 24 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung des Kantons Wallis vom 23. Januar 1987 zur Anwendung. Die Bestimmung sah die Möglichkeit von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen vor. Solche Zonen

umfassten gemäss der gesetzlichen Umschreibung Gebiete, die von den Gemeinden für die Nutzung von Bauten oder Einrichtungen von öffentlichem Interesse wie Verwaltungsbauten, Spitäler, Schulen, Kirche, Mehrzweckhallen und Parkanlagen vorgesehen waren. Art. 76 des Bau- und Zonenreglements (BZR) der betroffenen Gemeinde definierte als Zweck der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen die Ausscheidung von Gebieten zur Erstellung von öffentlichen Bauten und Anlagen (Schul- und Geschäftsgebäude, Sakralbauten, Bauten für Mietwohnungen) oder anderen Einrichtungen (Sport, Erholung), die im öffentlichen Interesse liegen; jegliche private Überbauung war untersagt. Dafür galten in Art. 76 BZR eher rudimentäre Bauvorschriften. Unter der Bezeichnung "Besondere Bestimmungen" war überdies, immer noch bezogen auf die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, festgehalten: "Der Bau von Mietwohnungen darf im Sinne der Wohnbauförderung ausschliesslich durch die Gemeinde erfolgen. Die Mietwohnungen verbleiben im Besitze der Gemeinde und dürfen nicht veräussert werden. Die Vermietung erfolgt zu Marktpreisen." Das Bundesgericht hielt im zitierten Urteil fest, dass weder das Bundesrecht noch das kantonale Recht ein grundsätzliches Verbot kommunaler Mietwohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen kenne, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen jedoch für öffentliche oder öffentlichen Interessen dienende Bauten und Anlagen bestimmt seien. Entscheidend sei, dass die zugelassenen Bauten und Anlagen überwiegend öffentlichen und nicht privaten Interessen dienen würden. Dazu würden nebst Schulen und Sportanlagen auch Alters- und Pflegeheime sowie Familiengärten, öffentliche Parkplätze und ähnliches zählen (Urteil des Bundesgerichts 1C_817/2013 vom 21. März 2014 E. 4.4.1). Die betroffene Gemeinde habe bezweckt, mit der Zulassung gemeindeeigener Mietwohnungen in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen dem festgestellten Mangel an Mietwohnungen auf dem Gemeindegebiet zu begegnen. Die Mietwohnungen hätten nicht verkauft werden dürfen und zu Marktpreisen vermietet werden müssen. Unter den reglementarisch vorgeschriebenen Kautelen habe die Erstellung gemeindeeigener Mietwohnungen im öffentlichen Interesse gelegen (Urteil des Bundesgerichts 1C_817/2013 vom 21. März 2014 E. 4.5).

4.6 Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführerin kann aus dem zitierten Urteil nicht allgemein der Schluss gezogen werden, eine Gemeinde könne in der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen Mietwohnungen und Läden zulassen. Zunächst ist festzustellen, dass sich die dem Bundesgerichtsurteil zugrundeliegende Rechtslage von der heute zu beurteilenden unterscheidet: Einerseits hatte die vom Urteil des Bundesgerichts betroffene Gemeinde einen Mangel an Mietwohnungen auf dem Gemeindegebiet festgestellt. Diesem Zustand wollte sie mit den geplanten Mietwohnungen entgegenwirken. Die geplanten Mietwohnungen sollten jedoch im Eigentum der Gemeinde bleiben und die Vermietung hatte zu Marktpreisen zu erfolgen. Darüber hinaus waren eine Kindertagesstätte und öffentliche Parkplätze geplant. Das Bauvorhaben hatte als Aufbau auf dem Werkhof mit Feuerwehr im Untergeschoss errichtet werden müssen (Urteil des Bundesgerichts 1C_817/2013 vom 21. März 2014 E. 5.3). Die Beschwerdeführerin weist jedoch weder einen dokumentierten Wohnungsmangel noch klare Bedingungen für die geplante Vermietung der Wohnungen vor. Insbesondere wurde die Einschränkung des Wohnungsbaus auf "soziale" Wohnungen von der Gemeindeversammlung gestrichen. Andererseits hat die Vorinstanz zu Recht hervorgehoben, dass sich die einschlägigen kantonalen Bestimmungen von Art. 24 des Gesetzes zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung des Kantons Wallis vom 23. Januar 1987 - "öffentliches Interesse" - und § 24 RBG - "zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben" - in ihrem Wortlaut unterscheiden.

Trotz seiner fundamentalen Bedeutung für die Rechtsanwendung hat der Begriff der öffentlichen Aufgabe bisher keine einheitliche und hinreichend scharfe Definition erfahren. In der Lehre wird der Begriff teilweise weit verstanden, indem alle Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen, als öffentliche Aufgaben bezeichnet werden. Ein enges Verständnis stellt den Begriff dagegen auf eine Stufe mit dem Begriff der Staatsaufgabe. Staatsaufgaben werden gemeinhin als Aufgaben definiert, die durch Verfassung und Gesetz staatlichen Behörden zugewiesen sind. In seiner Praxis geht das Bundesgericht davon aus, dass öffentliche Aufgaben jene sind, die im Auftrag des Gesetzgebers erfüllt werden müssen. Dies impliziert, dass die Aufgaben im öffentlichen Interesse liegen (Bernhard Rütsche , Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 2013, S. 153-162, S. 154 f., S. 157 ff.). Freilich bereitet auch die inhaltliche Bestimmung dessen, was im öffentlichen Interesse liegt, erhebliche Schwierigkeiten. So gibt es praktisch keine allgemeingültigen Kriterien, nach denen ein Interesse als öffentlich zu qualifizieren ist. Staatsaufgaben und öffentliche Interessen sind somit zu unterscheiden. Während eine Staatsaufgabe die Konsequenz eines an den Staat gerichteten Auftrags ist, beziehen sich öffentliche Interessen auf die Bedürfnis- und Motivationslage (Felix Hafner , Staatsaufgaben und öffentliche Interessen - ein (un)geklärtes Verhältnis?, in: Basler juristische Mitteilungen [BJM] 2004 S. 281-308, S. 291, S. 297 ff.). Die Begriffe sind somit nicht deckungsgleich und das Urteil des Bundesgerichts kann für den vorliegenden Fall nicht als Präjudiz herangezogen werden. Aber auch davon abgesehen vermögen die Vorbringen der Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen. § 24 Abs. 2 RBG ist restriktiv auszulegen. Eine private Nutzung ist nur in beschränktem Masse zulässig und der Anteil der öffentlichen Nutzung muss denjenigen der nicht öffentlichen Nutzung klar überwiegen (vgl. E. 4.3 hiervor). Entsprechend dem Zonenzweck müssen Bauten oder Anlagen, damit sie sich in der OeWA-Zone als zonenkonform erweisen, der Allgemeinheit dienen und nicht nur einem privilegierten, bestimmt eingegrenzten Personenkreis. Öffentliche Bauten und Anlagen dienen dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert als Verwaltungsvermögen oder als Sachen im Gemeingebrauch, wie Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Spitäler, Gefängnisse, Altersheime, Schrebergärten oder Asylunterkünfte. Sie helfen im weiteren Sinn Aufgaben des modernen Leistungs- und Sozialstaats wahrzunehmen. Private Bauten mit beschränktem oder geschlossenem Benutzerkreis widersprechen demnach dem Zonenzweck und fallen als öffentliche Bauten oder Anlagen grundsätzlich ausser Betracht. Eine Baute mit einem beschränkten Benutzerkreis in dieser Zone ist nur zulässig, sofern sie im Dienst einer öffentlichen Aufgabe steht (bspw. Schulsportanlage, die auch noch für gewisse Zeit ausschliesslich für die Mitglieder eines privaten Vereins zur Verfügung steht). Wohnungsbau und Läden fallen nicht unter diesen Zweck. Ferner ist preisgünstiger Wohnraum über den konkreten Fall hinaus im ganzen Kanton ein aktuelles planungsrechtliches und planungspolitisches Thema. Der Wohnungs- und Ladenbau ist jedoch nicht auf einen bestimmten Standort angewiesen. Zudem gilt es zu beachten, dass mit der Zuweisung zur OeWA-Zone Eigentumsbeschränkungen einhergehen (§ 77 RBG). Aus dem Gesagten folgt, dass sich der Beschluss des Regierungsrats als im Einklang mit § 24 Abs. 2 RBG erweist und die Beschwerde in diesem Punkt abzuweisen ist.

5.1 Strittig ist im vorliegenden Verfahren zudem die Frage, ob die Genehmigung der Art. 18 Abs. 6 ZRS, Art. 19 ZRS sowie Art. 23 Abs. 6 und Art. 24 TZRS zu Recht verweigert wurde (Schutz von Nistplätzen und Gehölzen).

5.2 Art. 18 ZRS und Art. 23 TZRS (Umgebungsgestaltung) sehen unter anderem vor, dass Nistplätze für gefährdete Vogelarten (insbesondere [...]) und Fledermausquartiere geschützt sind und nicht entfernt werden

dürfen. Muss ein solcher Ort aus zwingenden Gründen entfernt oder beeinträchtigt werden, muss entweder auf der betreffenden Parzelle oder auf einer anderen Parzelle in der Gemeinde ein vollwertiger Ersatz geschaffen werden (Abs. 6). Die nachfolgenden Art. 19 ZRS und Art. 24 TZRS, die vom Regierungsrat in ihrer Gesamtheit gestrichen wurden, beinhalten die Regelung, dass mit einheimischen Gehölzen bestockte Flächen zu erhalten, aufzuwerten beziehungsweise nach Möglichkeit neu zu schaffen sind (Abs. 1). Markante Bäume sind möglichst an ihren Standorten zu erhalten. Als markante Bäume gelten die in lit. a bis c definierten Bäume (Abs. 2). Stirbt ein solcher Baum ab oder muss er aus zwingenden Gründen gefällt werden, muss er entweder auf der betreffenden Parzelle oder auf einer anderen Parzelle in der Gemeinde mit einem jungen Baum einer der genannten Arten oder einer anderen einheimischen Obst- oder Laubbaumart ersetzt werden (Abs. 3). Stirbt der neu gepflanzte Baum ab oder wird er gefällt, muss er, unabhängig von der Stammdicke, wieder ersetzt werden (Abs. 4). Aus Rücksicht auf die Brutzeit der Vögel ist bei allen Gehölzen vom 1. März bis zum 31. Juli auf Schneide- und Fällarbeiten zu verzichten (Abs. 5).

5.3 Der Regierungsrat begründete seinen Entscheid im Wesentlichen damit, dass die strittigen Bestimmungen zwar einen weitgehenden und generellen Schutz von Nistplätzen und Bäumen im Siedlungsgebiet bezwecken würden - was grundsätzlich begrüsst werde -, dies in der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Form jedoch in einem gewissen Widerspruch zum Schutzgedanken des NLG bzw. des NHG stehe. Die vom Schutz betroffene Grundeigentümerschaft habe ein Recht, die mit dem Erlass der Zonenvorschriften einhergehenden Beschränkungen und Pflichten zu kennen. Eine Verortung der zu schützenden Objekte sei erforderlich: § 10 Abs. 1 NLG sehe ausdrücklich vor, dass der Schutz und der Unterhalt von schützenswerten Naturobjekten durch Ausscheidung und Bezeichnung in Zonenplänen erreicht werden könne. Weiter verpflichte § 11 NLG die Gemeinden, die erforderlichen Schutz- und Schonzonen für schützenswerte Naturobjekte entsprechend den Bestimmungen des Raumplanungs-, Bau- und Forstrechts zu erlassen. Die strittigen Bestimmungen müssten deshalb von der Genehmigung ausgenommen und der Gemeinderat müsse angehalten werden, innert drei Jahren seit Rechtskraft des angefochtenen Beschlusses die schützenswerten Naturobjekte mit einer der übergeordneten Gesetzgebung entsprechenden Planung unter Schutz zu stellen. In der Vernehmlassung weist der Regierungsrat darauf hin, dass das Kantonsgericht in einem Urteil vom 19. Februar 2020 (810 19 94) festgestellt habe, dass die naturschutzfachlich erhobenen schutzwürdigen Naturobjekte im Zonenplan verbindlich festzulegen seien. Im Zonenreglement seien zu jedem schutzwürdigen Naturobjekt die verbindlichen Schutzziele sowie Schutz- und Pflegemassnahmen festzusetzen. Die von der Beschwerdeführerin gewählte Lösung, d.h. die generelle Umschreibung der zu schützenden Nistplätze und Gehölze, sei deshalb unzulässig. Ferner werde das Argument der Beschwerdeführerin, wonach im Siedlungsgebiet die Besiedlung Vorrang habe, in dieser Absolutheit bestritten. Die Förderung der Biodiversität höre nicht an der Bauzonengrenze auf. Stattdessen sei aufgrund der verdichteten Bauweise ein detaillierter Schutz gerade im Siedlungsgebiet zwingend. Zudem sei die Rücksichtnahmepflicht Sinn und Zweck der Naturschutzgesetzgebung und nicht identisch mit einem Veränderungsverbot. Um- oder Neubauten, die geschützte Einzelobjekt berühren würden, seien wie auch die Überprüfung der Schutzeinträge im Rahmen einer Ortsplanungsrevision nach § 14 NLG möglich. Die Unterschutzstellung sei somit nicht absolut. Schliesslich hätten betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gemäss § 17 Abs. 4 NLG einen Anspruch auf finanzielle Beiträge für Naturschutzleistungen. Der Entscheid der Beschwerdeführerin,

keine Schutzobjekte auszuscheiden, könne vermuten lassen, dass sie sich von dieser Abgeltungspflicht befreien wolle. 5.4 Die Beschwerdeführerin kritisiert, die Ausführungen der Vorinstanz seien widersprüchlich. Es sei zwar richtig, dass zonenplanerische Massnahmen stets einen Eingriff ins Privateigentum bedeuten würden und die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer deshalb ein Recht darauf hätten zu wissen, wie weit der Eingriff gehe. Die Beschwerdeführerin sei jedoch der Ansicht, dass sie im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung einen optimalen Schutz von Naturobjekten im Siedlungsgebiet gewährleiste, der gleichzeitig einen minimalen Eingriff ins Privateigentum der Betroffenen bedeute. Sie unterscheide zwischen "statisch im Zonenplan festgelegten Naturschutzmassnahmen", welche einen erheblichen Eingriff ins Grundeigentum der Betroffenen bedeuten würden und "dynamischen Naturschutzmassnahmen", bei denen der Eingriff deutlich weniger weit gehe. Im Siedlungsgebiet würden statisch definierte Schutzmassnahmen, wie sie der Regierungsrat fordere, für die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Überbauung erheblich erschweren. Die Lösung der Beschwerdeführerin basiere auf der Annahme, dass schützenswerte Naturobjekte im Siedlungsgebiet dynamisch entstehen und dynamisch wieder verschwinden könnten. Dies gelte für Tiere und Pflanzen. Die Beschwerdeführerin wolle nicht den einzelnen Nistplatz schützen, sondern der Natur die Möglichkeit geben, auch im Siedlungsgebiet Platz zu finden. Werde bei einem Neu- oder Umbau ein Naturobjekt tangiert, gehe im Siedlungsgebiet das Interesse am Siedlungsbau vor. Die Grundeigentümerschaft müsse in einem solchen Fall für einen Ersatz sorgen. Solche Ersatzmassnahmen seien vergleichsweise einfach und kostengünstig zu realisieren. Für die vom Regierungsrat vorgetragene Pflicht zur Verortung der schützenswerten Naturobjekte mangle es zudem an einer gesetzlichen Grundlage. § 10 Abs. 1 NLG sei eine Kann-Bestimmung mit einer nicht abschliessenden Aufzählung von möglichen Massnahmen, die der Gemeinde einen Ermessensspielraum im Sinne von Art. 2 Abs. 3 RPG gebe. Auch § 11 NLG schreibe keine Verortung der Naturobjekte vor. Zwar hätten gemäss § 11 Abs. 3 NLG Nutzungspläne die nach § 12 NLG geschützten Naturobjekte zu enthalten. Bei den Naturobjekten nach § 12 NLG handle es sich jedoch um vom Regierungsrat festgelegte Naturobjekte. Bei den umstrittenen kommunalen Bestimmungen gehe es demgegenüber um Objekte, welche allenfalls kommunal zu schützen seien. Die Bestimmung des Umfangs und der Intensität des Schutzes liege somit in der Autonomie der Gemeinde. 6.1 Gemäss § 2 NLG sorgen Kanton, Einwohner- und Bürgergemeinden zusammen mit den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen und der Bevölkerung für die Erhaltung eines intakten Naturhaushaltes (Abs. 1). Sie wirken dem Aussterben der einheimischen Tier- und Pflanzenarten entgegen und sie schützen deren Lebensräume und Lebensgemeinschaften (Abs. 2). Ferner bewahren der Kanton und die Einwohnergemeinden die Landschaft vor Verarmung und Verunstaltung und sorgen für den Schutz, die Pflege und die wissenschaftliche Erforschung der Naturobjekte (Abs. 3). Gemäss § 10 Abs. 1 NLG können Schutz und Unterhalt von schützenswerten Landschaften und Naturobjekten durch Ausscheidung und Bezeichnung in Zonenplänen (lit. a.), Aufnahme ins Inventar der geschützten Naturobjekte (lit. b.), Vereinbarungen mit den Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen oder den Bewirtschaftern und Bewirtschafterinnen (lit. c.) und Erwerb (lit. d) erreicht werden. Nach Möglichkeit sind einvernehmliche Lösungen anzustreben (§ 10 Abs. 2 NLG). Kanton und Einwohnergemeinden erheben die schützenswerten Landschaften und Naturobjekte im Rahmen ihrer raum- und nutzungsplanerischen Aufgaben. Sie stützen sich dabei auf Fachgutachten (§ 11 Abs. 1

NLG). Kanton und Einwohnergemeinden erlassen die erforderlichen Schutz- und Schonzonen entsprechend den Bestimmungen des Raumplanungs-, Bau- und Forstrechts (§ 11 Abs. 2 NLG). Die naturschutzfachlich ("Naturinventar", Fachgutachten nach § 11 NLG) erhobenen schutzwürdigen Naturobjekte sind im Zonenplan verbindlich als Naturschutzzone oder Naturschutzobjekt festzulegen. Im Zonenreglement sind zu jedem schutzwürdigen Naturobjekt die verbindlichen Schutzziele sowie Schutz- und Pflegemassnahmen festzusetzen (vgl. KGE VV vom 8. Mai 2019 [810 18 153 , 155, 163] E. 5.3 m.w.H. und KGE VV vom 19. Februar 2020 [810 19 94] E. 5.6). § 13 NLG sieht zudem verschiedene Verbote vor. So ist es unter anderem verboten, geschützte Naturobjekte in ihrem Bestand zu gefährden, ihren Wert oder ihre Wirkung zu beeinträchtigen oder sie zu beseitigen (§ 13 Abs. 1 NLG). Lässt sich eine Beeinträchtigung geschützter oder schützenswerter Naturobjekte durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, hat der Verursacher oder die Verursacherin gemäss § 14 NLG für bestmöglichen Schutz, Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen. 6.2 Um die im Sinne von § 10 NLG geforderte Sicherstellung von Landschaften und Naturobjekten zu erreichen, müssen Naturschutzzonen mit verbindlichen Schutzbestimmungen festgelegt werden. Die naturschutzfachlich erhobenen schutzwürdigen Naturobjekte sind im Zonenplan verbindlich festzulegen (als Naturschutzzone oder Naturschutzobjekt; vgl. KGE VV vom 19. Februar 2020 [810 19 94] E. 5.6). So sieht auch § 29 Abs. 3 RBG vor, dass schützenswerte Einzelobjekte in den Zonenvorschriften bezeichnet und umschrieben werden. Die Sicherstellung von Landschaften und Naturobjekten gemäss § 10 NLG lässt sich jedoch auch auf anderem Weg als durch raumplanerische Massnahmen erreichen (KGE VV vom 8. Mai 2019 [810 18 153 , 155, 163] E. 5.4). Es besteht jedoch aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ein numerus clausus der Massnahmen zum Schutz und Unterhalt von schützenswerten Landschaften und Naturobjekten im Sinne von § 10 NLG. Eine Auslegung der Bestimmung wie sie die Beschwerdeführerin suggeriert, würde zu erheblichen Unterschieden bei den kommunalen Regelungen und schliesslich zu einer Aufweichung der Natur- und Landschaftsschutzbestimmungen führen. Ein gleichwertiger und wirksamer Schutz im Sinne von § 10 NLG könnte so nicht erreicht werden. Den Gemeinden steht bei der Frage, durch welche Massnahmen der Schutz und Unterhalt von schützenswerten Landschaften und Naturobjekten erreicht wird, ein Ermessensspielraum zu. Das Ermessen muss indessen pflichtgemäss ausgeübt werden und ist im Rahmen von § 10 NLG nicht schrankenlos. Die Vorgehensweise der Beschwerdeführerin widerspricht deshalb § 10 NLG. Darüber hinaus verlangt auch Art. 18 Abs. 1bis NHG den besonderen Schutz von Standorten, die besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen oder eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen, und nennt verschiedene Beispiele. Die gesetzlichen Kriterien werden in Art. 14 Abs. 3 der Natur- und Heimatschutzverordnung (NHV) vom 16. Januar 1991 konkretisiert. Biotop sind grundsätzlich zu schützen und zu unterhalten, gleich ob sie von nationaler, regionaler oder nur lokaler Bedeutung sind (Art. 18b Abs. 1 NHG). Eingriffe darin dürfen nur bewilligt werden, wenn sie standortgebunden sind und einem überwiegenden Bedürfnis entsprechen (Art. 18 Abs. 1ter NHG und Art. 14 Abs. 6 NHV). Lässt sich eine Beeinträchtigung unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so sind Schutz-, Wiederherstellungs- und Ersatzmassnahmen anzuordnen (Art. 18 Abs. 1ter NHG und Art. 14 Abs. 7 NHV). § 14 NLG sieht ebenfalls vor, dass wenn sich eine Beeinträchtigung geschützter oder schützenswerter Naturobjekte durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lässt, der Verursacher oder die

Verursacherin für bestmöglichen Schutz, Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen hat. Die Ausscheidung und Bezeichnung schützenswerter Landschaften und Naturobjekte in Zonenplänen hat damit nicht einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte der Eigentümerinnen und Eigentümer zur Folge. Die Gemeinden als Planungsbehörden haben jedoch abzuklären, ob und wo es im Planungssperimeter noch schützenswerte Lebensräume für einheimische Pflanzen- und Tierarten gibt. Die im Planungssperimeter vorhandenen und daran angrenzenden Biotope müssen vor Erlass und Revision von Nutzungsplänen festgestellt werden (Art. 15 Abs. 5 NHV). Die hierfür nötigen Erhebungen stellen notwendige Grundlage der Ortsplanung dar (Urteil des Bundesgerichts 1C_134/2014 vom 15. Juli 2014 E. 3.3). Aus dem Gesagten folgt, dass die von der Beschwerdeführerin geplante Regelung gegen höherrangiges Recht verstösst und der Regierungsrat die Genehmigung der Art. 18 Abs. 6 ZRS, Art. 19 ZRS sowie Art. 23 Abs. 6 und Art. 24 TZRS zu Recht verweigert hat. Die Beschwerde ist auch in diesem Punkt abzuweisen. 7.1 Des Weiteren ist vorliegend zu prüfen, ob Art. 7 TZRS vom Regierungsrat zu Recht nicht genehmigt wurde (Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan). 7.2 Art. 7 TZRS (Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan) sieht vor, dass der Gemeinderat in den Kernzonen im Rahmen von Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan ein Vollgeschoss mehr und bis zu 3 m mehr Fassaden- und Gebäudehöhe gestatten kann (Abs. 1). Die Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan weisen im Gesamten gegenüber der Normalbauweise wesentliche Vorteile auf. Dafür müssen folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: a.) Die Bebauung weist eine hohe Qualität bezüglich Städtebau und Architektur auf; b.) Die Bauten und Anlagen der Bebauung fügen sich gut in die bauliche und dorflandschaftliche Umgebung ein; c.) Die Planung erfüllt erhöhte bau- und siedlungsökologische Anforderungen und d.) Die Bebauung genügt fortschrittlichen Massnahmen zur Energienutzung (Abs. 2). Die Einhaltung der Voraussetzungen ist in den Planungsunterlagen nachvollziehbar darzustellen und zu beschreiben. Der Gemeinderat erlässt ergänzende Richtlinien (Abs. 3). 7.3 Der Regierungsrat verweigerte die Genehmigung des Art. 7 TZRS, weil die Bestimmung keine Mindestfläche definiere, womit die Voraussetzungen gemäss § 50 Abs. 2 RBG nicht erfüllt seien. In der Bestimmung finde mit der Zulassung eines zusätzlichen Vollgeschosses und einer Erhöhung der Fassaden- und Gebäudehöhe um 3 m eine Infragestellung der Zonenvorschriften statt. Dies sei nicht zulässig. Für derart grundlegende Abweichungen von den Zonenvorschriften sei das Quartierplanverfahren anzuwenden. Im Ortskern der Gemeinde sei die zweigeschossige Bauweise vorherrschend. Es sei von der Beschwerdeführerin nicht dargelegt worden, welche Auswirkungen die vorgesehene Regelung bzw. die Dreigeschossigkeit auf das Ortsbild haben könne. Es werde zudem nicht sichergestellt, dass eine Baute tatsächlich in die Umgebung eingepasst werde. Ohne festgelegte Mindestfläche könne jedes Baugesuch als Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan deklariert werden, nur um in der Kernzone ein zusätzliches Vollgeschoss bauen zu können. Dies entspreche nicht dem Zweck der Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan. Dieses Instrument diene dazu, dass nur bis zu einem bestimmten Masse von der Regelbauweise abgewichen werden könne. Dadurch grenze sich das Instrument von der Quartierplanung ab. Es sei das falsche Instrument, um Ausnahmen zu gewähren, wie sie von der Beschwerdeführerin vorgesehen seien. Das Instrument diene vielmehr der Überbauung grösserer Areale nach einem Gesamtkonzept mit mehreren identischen Bauten. In seiner Vernehmlassung weist der Regierungsrat insbesondere darauf hin, dass die Nichtgenehmigung der Bestimmung angezeigt sei, weil

die von der Beschwerdeführerin geäusserten Absichten der Verwendung der Ausnahmeklausel (Anwendung auf Einzelbauten) nicht dem Sinn und Zweck von § 50 RBG entsprechen würden. Deshalb sei auch eine mildere Massnahme nicht möglich. Die Nachbesserung mittels Festlegung einer Mindestfläche sei nicht möglich, da Einzelbauten keine Arealüberbauungen darstellen würden. 7.4 Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Zusammenhang im Wesentlichen vor, dass die Nichtgenehmigung von Art. 7 TZRS unverhältnismässig sei. Es mangle vorliegend insbesondere an der Erforderlichkeit der Massnahme, da eine mildere Massnahme in Form einer Auflage zur Nachbesserung der Bestimmung möglich gewesen wäre. 8.1 Gemäss § 50 RBG können die Zonenvorschriften vorsehen, dass der Gemeinderat bei Überbauungen nach einheitlichem Plan im Baubewilligungsverfahren Ausnahmen, unter anderem von den Nutzungsmassen nach § 18 RBG, der Gebäudelänge und der Gebäudehöhe im Sinne der verdichteten Bauweise gestatten kann, sofern eine hohe Wohnqualität und gute Einfügung in die landschaftliche und bauliche Umgebung gewährleistet sind (Abs. 1). Die Zonenvorschriften regeln die Mindestfläche für eine solche Überbauung und legen die maximal zulässigen Abweichungen von den für dieses Gebiet geltenden Zonenvorschriften fest (Abs. 2). Das RBG nennt nur wenige Voraussetzungen, damit von einer Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan gesprochen werden kann. Die Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan bzw. der Gesamtplan muss - im Gegensatz etwa zu den Nutzungsplänen - weder öffentlich aufgelegt oder publiziert noch vom Regierungsrat genehmigt werden. Im Gegensatz zum Quartierplan gemäss den §§ 37 ff. RBG ist weiter bei der Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan kein geregelter Verfahren vorgesehen. Der kantonale Gesetzgeber hat hier offensichtlich der Gemeindeautonomie den Vorrang einräumen wollen. § 50 RBG kann somit als Delegationsnorm zugunsten der Gemeindeautonomie verstanden werden. § 50 Abs. 2 RBG sieht als einzige Bedingungen vor, dass die (kommunalen) Zonenvorschriften die Mindestfläche für eine solche Überbauung und die maximal zulässigen Abweichungen von den für dieses Gebiet geltenden Zonenvorschriften festlegen. Ferner ergibt sich aus Sinn und Zweck einer Gesamtplanung, dass eine solche Ausnahmeüberbauung nur im Hinblick auf eine verdichtete Bauweise zur Anwendung gelangen darf. Dabei ist davon auszugehen, dass es sich bei § 50 RBG nicht um eine Ausnahmegestaltung im klassischen Sinne handelt. Vielmehr kommt der fraglichen Bestimmung mit Blick auf ihre Zielsetzung, welche in der Förderung der verdichteten Bauweise zum Zwecke des haushälterischen Umgangs mit Bauland besteht, der Charakter einer speziellen Ermächtigungsnorm zu. Diese gibt der zuständigen Behörde ein Mittel in die Hand, in eigener Kompetenz und im Rahmen der gesetzlichen Ordnung einer Bauherrschaft gewisse bauliche Abweichungen zu gewähren (KGE VV vom 25. Oktober 2006 [810 05 425] E. 5.1). 8.2 Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht das Erfordernis einer Mindestfläche und der Festlegung einer maximal zulässigen Abweichung von den Zonenvorschriften sowie dass in Art. 7 TZRS keine im Sinne von § 50 Abs. 2 RBG vorgeschriebene Mindestfläche vorgesehen ist. Sie stellt sich jedoch auf den Standpunkt, der Beschwerdegegner habe mit seiner Entscheidung gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip, insbesondere gegen das Erfordernis der Erforderlichkeit, verstossen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (statt vieler BGE 136 I 17 E. 4.4; vgl. zum Ganzen auch Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix

Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 514 ff. m.w.H.). Neben deren Geeignetheit muss die Verwaltungsmassnahme im Hinblick auf das im öffentlichen Interesse angestrebte Ziel erforderlich sein; sie hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Das Element der Erforderlichkeit dient der Prüfung der Intensität staatlichen Handelns. Die Prüfung der Erforderlichkeit entfällt, wenn lediglich eine geeignete Massnahme zur Verfügung steht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 527). Eine Verwaltungsmassnahme ist schliesslich nur gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 557).

8.3 Wenn die Beschwerdeführerin nun vorbringt, die verfügbaren Massnahmen seien nicht verhältnismässig, so kann ihr nicht gefolgt werden: Die von ihr vorgeschlagene, weniger einschneidende Alternative (Auflage zur Nachbesserung) liegt zwar auf der Hand. Im Rahmen der Erforderlichkeit einer Massnahme ist es nämlich nicht statthaft, beispielsweise eine Bewilligung zu verweigern oder ein gänzlich Verbot auszusprechen, wenn der rechtmässige Zustand durch eine mit der Bewilligung verknüpfte Auflage oder Bedingung herbeigeführt werden kann. Vorliegend ist jedoch der Eignungsnachweis der Massnahmenalternative entscheidend. Eine mildere Massnahme fällt als ungeeignet ausser Betracht, wenn sie eine geringere Zwecktauglichkeit als die ursprünglich ins Auge gefasste Vorkehrung aufweist, d.h. nicht den erwünschten Erfolg zeitigt (vgl. BGE 129 I 35 E. 10.2). Der Regierungsrat hat zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan nur bei grösseren Arealüberbauungen zulässig ist. Die Absicht der Beschwerdeführerin, die Ausnahme auf Einzelbauten anzuwenden und damit im Ortskern, wo eine zweigeschossige Bauweise vorherrscht, dreigeschossige Bauten zu ermöglichen, ist nicht mit dem Instrument der Ausnahmeüberbauung nach einheitlichem Plan im Sinne von § 50 Abs. 2 RBG realisierbar. Die von der Beschwerdeführerin vorgesehene Regelung verstösst gegen Sinn und Zweck dieses Instruments (vgl. E. 8.1 hiervor). Vielmehr ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass eine Rückweisung mit der Auflage zur Nachbesserung nicht möglich ist, da die Regelung selbst mit Angabe einer Mindestfläche unzulässig bleiben würde. Eine andere mildere Massnahme ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin auch nicht vorgebracht. Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt abzuweisen.

9.1 Als nächstes ist vorliegend zu prüfen, ob der Beschwerdegegner zu Recht die Genehmigung von Art. 9 Abs. 3 TZRS verweigert hat (Schutzzone Hofstattbereich).

9.2 Art. 9 Abs. 3 TZRS sah in der von der Beschwerdeführerin vorgesehenen Fassung vor, dass der Anteil der anrechenbaren Gebäudefläche aller Klein- und Anbauten innerhalb der Schutzzone Hofstattbereich 20% der auf der Parzelle gesamthaft realisierten anrechenbaren Gebäudefläche nicht übersteigen darf.

9.3 Der Regierungsrat verweigerte die Genehmigung von Art. 9 Abs. 3 TZRS mit der Begründung, in der Bestimmung werde eine dynamische, von den realisierten und nicht von der realisierbaren in- und ausserhalb des Hofstattbereichs stehenden Gebäudeflächen abhängigen Ziffer definiert. Bei Parzellen mit grossen Gebäudeflächen könne im Hofstattbereich mehr gebaut werden, bei Parzellen mit kleinen oder ohne Gebäudeflächen entsprechend weniger oder nichts. Er wies zudem auf die Diskrepanz zwischen den Aussagen im Planungsbericht und den Festlegungen im TZRS hin. Zudem sei nicht sichergestellt, dass der Gesamtcharakter des Hofstattbereichs als Frei- und Grünfläche erhalten werden könne. Im Wesentlichen entspreche die festgelegte Lösung nicht § 18 Abs. 3 RBG, wonach für den Hofstattbereich eine eigenständige Überbauungsziffer oder

Grünflächenziffer festzulegen sei. Das RBG sehe eine maximal zulässige bauliche Nutzung mit der Überbauungs-, Grünflächen- und/oder Ausnutzungsziffer vor. Diese Ziffern würden sich auf die Grundstücksfläche beziehen. Das Reglement der Beschwerdeführerin beziehe die zulässige bauliche Nutzung auf die realisierte anrechenbare Gebäudefläche. Diese dynamische Regelung der maximalen Nutzungsmöglichkeit widerspreche klarerweise dem RBG, weshalb die Beschwerdeführerin angehalten worden sei, innert drei Jahren seit Rechtskraft des angefochtenen Entscheids für die Schutzzone Hofstattbereich eine rechtskonforme Ziffer gemäss § 18 Abs. 3 RBG zu definieren, die zudem dem Ziel des Hofstattbereichs gerecht werde. In der Vernehmlassung weist der Regierungsrat darauf hin, dass die Überbauungsziffer sich aus dem Verhältnis zwischen der anrechenbaren Gebäudefläche und der anrechenbaren Grundstücksfläche berechne (§ 47 Abs. 1 "Bestimmungen Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe [IVHB]" in der RBV [IVHB RBV]). Als anrechenbare Gebäudefläche gelte die Fläche innerhalb der projizierten Fassadenlinie. Die projizierte Fassadenlinie sei die Projektion der Fassadenlinie auf der Ebene der amtlichen Vermessung. Also variere die anrechenbare Gebäudefläche je nach Fassadenlinie des konkreten Gebäudes. Die 20% in der strittigen Bestimmung würden sich auf eine konkrete Baute beziehen und damit auf eine je nach Gebäudegrösse variierende Ziffer. Das verstosse gegen die §§ 46 Abs. 1 und 47 RBV und gegen § 46 f. IVHB RBV. Für die Überbauungsziffer müsse die Parzellenfläche massgebend sein. 9.4 Die Beschwerdeführerin stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, es sei falsch, dass Art. 9 Abs. 3 TZRS (letzter Satz) keine Überbauungsziffer gemäss § 18 Abs. 3 RBG enthalte, die sich auf die Grundstücksfläche beziehe. Die Ziffer in der streitgegenständlichen Bestimmung sei an die realisierte anrechenbare Gebäudefläche geknüpft. Die anrechenbare realisierte Gebäudefläche sei wiederum durch die Überbauungsziffer in Art. 4 TZRS definiert. Nach § 18 Abs. 3 RBG richte sich die maximal zulässige bauliche Nutzung nach der Überbauungs-, Grünflächen- und/oder der Ausnutzungsziffer. Art. 9 Abs. 3 TZRS nehme mittelbar Bezug auf die anrechenbare Gebäudefläche, die sich aus der Überbauungsziffer maximal errechne. Dadurch, dass die Überbauungsziffer auf die bereits konsumierte Überbauung Bezug nehme, werde gewährleistet, dass die Nebenbauten zur bereits bestehenden Bebauung in einem adäquaten Verhältnis stünden. Werde ein Grundstück mit 20% überbaut, stehe der Eigentümerin oder dem Eigentümer eine Überbauungsziffer von 4% der Überbauung (20% von 20%) zur Verfügung. Bei der Lösung des Beschwerdegegners könnten jedoch 5% überbaut werden. In diesem Zusammenhang bestreitet die Beschwerdeführerin einen Widerspruch zwischen dem Planungsbericht und der dort erwähnten Reduktion der Bebauung auf 5% und der Regelung in Art. 9 Abs. 3 TZRS. Gemäss Art. 4 TZRS sei in der Kernzone A eine maximale Überbauungsziffer von 25% und in der Kernzone B eine maximale Überbauungsziffer von 30% vorgeschrieben. Werde eine Parzelle maximal überbaut, könnten ausgehend von den relativen 20% der Überbauungsziffer in der Kernzone A Nebenbauten in der Grösse von 5% der Überbauungsziffer und in der Kernzone B Nebenbauten in der Grösse von 6% erstellt werden. Die Variante der Gemeinde nehme besser Rücksicht auf die bestehende Bebauung und auf das Ortsbild. Die Nebenbauten im Hofstattbereich stünden immer in Relation zur Hauptbaute auf der Parzelle. Es bestehe schliesslich keine gesetzliche Grundlage, wonach die Gemeinde zwingend die Vorgabe des Regierungsrats umzusetzen hätte. 10.1 Nutzungsziffern im weiteren Sinne bestimmen im Rahmen der Nutzungspläne das Mass der zulässigen Grundstücknutzungen, indem sie die anrechenbare Landfläche ins Verhältnis zur überbauten Fläche setzen. Sie erfüllen damit

einerseits typische baupolizeiliche, insbesondere wohnhygienische Funktionen, andererseits stehen sie im Dienste gestalterischer Interessen. Mit Nutzungsziffern im weiteren Sinne - z.B. der Ausnützungsziffer, der Baumassenziffer, der Überbauungsziffer oder der Grün- und Freiflächenziffer - können namentlich die Erhaltung von Frei- und Grünflächen, die Verkehrssicherheit oder der Landschaftsschutz gewährleistet werden. Zudem wirken sie sich auf den Charakter und die künftige Entwicklung einer Bauzone aus und erfüllen damit soziale Funktionen. Teils überlassen die Kantone den Gemeinden die Entscheidung, ob die Baubeschränkung mittels Nutzungsziffern oder primärer Bauvorschriften (d.h. Abstandsvorschriften, Höhenvorschriften, Geschosszahl, Gebäudelänge und -breite etc.) erfolgen muss, den Gemeinden. Der Umfang der kommunalen Autonomie hängt folglich vom kantonalen Recht ab (vgl. zum Ganzen Daniela Ivanov, Die Harmonisierung des Baupolizeirechts unter Einbezug der übrigen Baugesetzgebung, Diss. Freiburg 2006, S. 69, mit Hinweisen).

10.2 Der Kanton Basel-Landschaft verlangt von den Gemeinden, dass die Zonenreglemente Art und Mass der Nutzung, insbesondere die Bauweise, die Gebäudemasse (Gebäudelänge, Gebäudetiefe, Gebäudehöhe oder Geschosszahl), die maximal zulässige, bauliche Nutzung sowie die Dachformen und ihre Ausgestaltung bestimmen. Die maximal zulässige, bauliche Nutzung wird mit der Überbauungs-, Grünflächen- und/oder der Ausnützungsziffer bestimmt (§ 18 Abs. 3 RBG). Das kantonale Gesetz verlangt in einem Zonenreglement folglich grundsätzlich die Angabe eines Nutzungsmasses, wobei es den Gemeinden aber eine Wahlfreiheit lässt. Für die Berechnung der baulichen Nutzung (Bebauungsziffer, Nutzungsziffer, Ausnützungsziffer nach ORL [Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich]) ist die im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung vorhandene Parzellenfläche massgebend, sofern nicht die Gemeinde die Nutzungsübertragung gemäss § 88 RBG vorgesehen hat (§ 46 RBV). Die Bebauungsziffer gibt in Prozenten an, wieviel von der massgebenden Parzellenfläche überbaut werden darf. Für die Berechnung gilt der äussere Umriss der Bauten über dem gewachsenen Terrain (§ 47 Abs. 1 RBV). Die Nutzungsziffer bestimmt in Prozenten das Verhältnis der Nutzfläche zur massgebenden Parzellenfläche (§ 48 Abs. 1 RBV). Die Ausnützungsziffer ist die Verhältniszahl zwischen der anrechenbaren Bruttogeschossfläche der Gebäude und der anrechenbaren Parzellenfläche (§ 49 Abs. 1 RBV). Die gesetzliche Regelung von § 46 Abs. 1 RBV legt der Berechnung der baulichen Nutzung (Bebauungsziffer, Nutzungsziffer, Ausnützungsziffer nach ORL) unmissverständlich die Parzellenfläche zugrunde. Die von der Beschwerdeführerin gewählte Lösung, wonach der Anteil der anrechenbaren Gebäudefläche aller Klein- und Anbauten innerhalb der Schutzzone Hofstattbereich 20% der auf der Parzelle gesamthaft realisierten anrechenbaren Gebäudefläche nicht übersteigen darf, entspricht nicht der vom Gesetzgeber gewollten statischen Grösse der Bebauungsziffer. Es ist mit der Vorinstanz einig zu gehen, dass die anrechenbare Gebäudefläche, die eine dynamische Grösse darstellt, unter anderem zur Folge hat, dass sich auf einer Parzelle mit jeder Erweiterung der anrechenbaren Gebäudefläche auch die Fläche der zulässigen An- und Nebenbauten im Hofstattbereich vergrössert. Zudem bringt der Regierungsrat zur Recht vor, dass bei Parzellen mit grossen Gebäudeflächen im Hofstattbereich mehr gebaut werden könne, als auf Parzellen mit einer kleinen oder gar keiner Gebäudefläche, unabhängig von der Fläche der betroffenen Parzelle. Diese dynamische Regelung widerspricht der Regelung von § 18 Abs. 3 RBG. Unbehelflich ist der Einwand der Beschwerdeführerin, dass mit der von ihr gewählten Regelung die Nebenbauten im Hofstattbereich in Relation zur Hauptbaute auf der Parzelle stehen würden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Schutzzone Hofstattbereich die

verbleibenden Flächen der traditionellen Hofstatt als Grün- und Freifläche sichern soll und der Gesamtcharakter der Hofstatt als Frei- und Grünfläche trotz der Baumöglichkeiten zu erhalten ist (Art. 9 Abs. 1 und 4 TZRS). Dieser Zweck würde zur Makulatur verkommen, wenn im Hofstattbereich von Parzellen, auf denen bereits grosse Bauten erstellt wurden, grossflächige Klein- oder Anbauten errichtet werden dürften. Ebenfalls nicht zu hören ist die Rüge, wonach die anrechenbare realisierte Gebäudefläche durch die Überbauungsziffer in Art. 4 TZRS definiert sei. In Übereinstimmung mit den vorinstanzlichen Ausführungen ist darauf hinzuweisen, dass Art. 4 TZRS die maximale Überbauungsziffer der Kernzonen KA und KB definiert. Die Überbauungsziffer der Zone Hofstattbereich wird in der Bestimmung nicht festgelegt. Diese wird im streitgegenständlichen Art. 9 Abs. 3 TZRS bestimmt. Unter Beachtung der genannten Umstände sind die Nichtgenehmigung der Nutzungsvorschriften der Schutzzone Hofstattbereich und die Auflage, innert drei Jahren seit der Rechtskraft des angefochtenen Beschlusses für die Schutzzone Hofstattbereich eine rechtskonforme Ziffer zu definieren, die dem Ziel des Hofstattbereichs gerecht wird, gerechtfertigt. Die Beschwerde ist deshalb auch in diesem Punkt abzuweisen. 11.1 Als nächstes ist vorliegend zu prüfen, ob der Beschwerdegegner zu Recht die Genehmigung des Art. 21 Abs. 8 und 9 TZRS verweigert hat (Bauteile auf dem Dach). 11.2 Art. 21 Abs. 8 TZRS statuiert, dass für einzelne Bauteile auf dem Dach folgende Maximalmasse gelten: Art Maximalmass strassenseitig Maximalmass hofstattseitig Frontfläche pro Dachaufbauteile in der unteren Dachhälfte

E. 1.8

m

E. 2

Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- verrechnet.

E. 3

Die Parteikosten werden wettgeschlagen. Vizepräsident Gerichtsschreiberin

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