Urteilskopf

115 Ia 350

54. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. Oktober 1989 i.S. Itin AG und Mitbeteiligte, Unterstützungsfonds der Buss AG, Coop Schweiz sowie Bürgergemeinde Pratteln gegen Einwohnergemeinde Pratteln und Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 22ter BV, Zonenplanung.

1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Interessenabwägung bei der Zonenplanung im allgemeinen (E. 3d).

2. Interessenabwägung im vorliegenden Fall (E. 3f). Ausschlaggebendes Gewicht kommt der Vorgeschichte und der Erschliessungsplanung zu (E. 3f cc). Gebot der Einzonung (E. 3f dd).

Regeste (fr):
Art. 22ter Cst., aménagement des zones.

1. Exigences de droit constitutionnel quant aux intérêts à mettre en balance dans l'aménagement des zones en général (consid. 3d).

2. Pesée des intérêts dans le cas particulier (consid. 3f). Poids décisif attribué aux circonstances précédant les mesures de planification litigieuses ainsi qu'à l'aménagement des équipements (consid. 3f cc). Un classement en zone à bâtir s'impose (consid. 3f dd).

Regesto (it):
Art. 22ter Cost., pianificazione delle zone.

1. Requisiti stabiliti dal diritto costituzionale circa la ponderazione degli interessi nella pianificazione delle zone in generale (consid. 3d).

2. Ponderazione degli interessi nella fattispecie (consid. 3f). Peso determinante delle circostanze che hanno preceduto i provvedimenti pianificatori litigiosi e della pianificazione dell'infrastruttura (consid. 3f cc). S'impone un'attribuzione alla zona edificabile (consid. 3f dd).

Sachverhalt ab Seite 350

BGE 115 Ia 350 S. 350

Die Itin AG und Mitbeteiligte, der Unterstützungsfonds der Buss AG, die Coop Schweiz und die Bürgergemeinde Pratteln sind Eigentümer verschiedener Parzellen in dem am östlichen Rand von Pratteln gelegenen Gebiet Wannen/Wannenboden/Oberer Wannenneusatz (im folgenden Gebiet "Wannen"). Der Itin AG und Mitbeteiligten (im folgenden Itin-Gruppe) gehören die Parzellen Nrn. 4762, 4764 und 4863, dem Unterstützungsfonds der Buss AG die Parzellen Nrn. 4803 und 4804, der Coop Schweiz die Parzellen Nrn. 4765, 4770 und 4802 sowie der Bürgergemeinde Pratteln die Parzellen Nrn. 4767 und 4769. Das Gebiet "Wannen" lag nach dem Zonenplan

der Einwohnergemeinde Pratteln von 1957/1960 ausserhalb der Bauzone. Die Eigentümer erhielten das Land im Rahmen der für den Bau der Nationalstrasse durchgeführten Felderregulierung als Realersatz. Es wurde von den Meliorationsorganen als Bauland, nämlich als Gewerbezonenland bonitiert. In einem Planentwurf "Teilzonenplan Wannen" des Gemeinderates aus dem Jahre 1981 war die Zuteilung des Gebietes

BGE 115 Ia 350 S. 351

"Wannen" zur Gewerbezone G2 bzw. zur G1 vorgesehen, und entsprechend stellte der Gemeinderat im Rahmen des Zonenplanverfahrens Antrag an den Einwohnerrat der Einwohnergemeinde Pratteln. In diesem Verfahren hat der Einwohnerrat Pratteln die Zonenvorschriften Siedlung revidiert, am 22. Oktober 1984 ein neues Zonenreglement verabschiedet und am 22./26. November 1984 einen neuen Zonenplan angenommen. Dieser teilt im Gebiet "Wannen" die genannten Parzellen des Unterstützungsfonds, der Coop Schweiz sowie der Bürgergemeinde Pratteln keiner Bauzone zu; die Parzellen der Itin-Gruppe sind danach teils der Gewerbezone G2 (mit einer zulässigen Gebäudehöhe von 16 m), teils der Gewerbezone G1 (mit einer zulässigen Gebäudehöhe von 12 m) und teils keiner Bauzone zugewiesen. Diese Beschlüsse des Einwohnerrates, gegen die kein Referendum ergriffen worden ist, wurden öffentlich aufgelegt. Die genannten Eigentümer erhoben beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft Einsprache und verlangten die Zuweisung sämtlicher Parzellen zur Gewerbezone G2. Mit Entscheid vom 24. November 1987 hat der Regierungsrat diese Begehren abgelehnt, die Einsprachen abgewiesen und die Beschlüsse des Einwohnerrates in bezug auf alle genannten Parzellen genehmigt. Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates reichten die Itin-Gruppe, der Unterstützungsfonds der Buss AG, die Coop Schweiz und die Bürgergemeinde Pratteln beim Bundesgericht wegen Verletzung von Art. 22ter BV staatsrechtliche Beschwerden ein, beantragen dessen Aufhebung und verlangen, dass der Regierungsrat anzuweisen sei, im Sinne des Antrages des Gemeinderates an den Einwohnerrat zu entscheiden. Das Bundesgericht heisst die Beschwerden im wesentlichen gut.

Erwägungen

Auszug aus den Erwägungen:

3. a) Die im vorliegenden Fall streitigen Nichteinzonungen stellen öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen dar. Solche Beschränkungen sind mit der Eigentumsgarantie nach Art. 22ter BV nur vereinbar, sofern sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Kommen sie einer Enteignung gleich, so ist volle Entschädigung zu leisten (BGE 114 Ia 249, 337, BGE 113 Ia 364, mit Hinweisen).

BGE 115 Ia 350 S. 352

Die Beschwerdeführer ziehen die gesetzliche Grundlage für die Planung und die Eigentumsbeschränkung nicht in Frage (vgl. § 4 ff. und insbes. § 9 des Baugesetzes des Kantons Basel-Landschaft vom 15. Juni 1967, BauG). Ebenso wenig steht im vorliegenden Verfahren eine allfällige Entschädigungspflicht zur Diskussion. Zu prüfen ist somit lediglich, ob die streitigen Eigentumsbeschränkungen im Verhältnis zu den entgegenstehenden Privatinteressen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Ob diese verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, prüft das Bundesgericht bei einer auf Art. 22ter BV gestützten Beschwerde grundsätzlich frei, doch auferlegt es sich Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken als das Bundesgericht,

und soweit sich ausgesprochene Ermessensfragen stellen, deren Beantwortung den primär für die Ortsplanung verantwortlichen Behörden überlassen bleiben muss (Art. 2 Abs. 3 RPG); dies trifft für Fragen der Zoneneinteilung und -abgrenzung regelmässig zu (BGE 114 Ia 243, 250, 113 Ia 448, mit Hinweisen).
b) Das streitige Gebiet "Wannen" wird begrenzt im Süden durch die Richtung Liestal führende Kantonsstrasse, im Osten durch den Autobahnzubringer, gegen Norden durch die Autobahn und im Westen durch die Gewerbezone "Rüti". Der Augenschein hat in tatsächlicher Hinsicht gezeigt, dass das Gebiet gegen den Autobahnzubringer, gegen die Autobahn sowie im Nordwesten gegen die Sportplätze steil abfällt. Bodenproben haben ergeben, dass der Grund durchlässig und wenig tiefgründig ist und ab rund 30 cm Tiefe bereits stark kieshaltig ist; das Land ist demnach für die Landwirtschaft nicht ideal, doch ist es klarerweise ackerfähig und kommt daher als Fruchtfolgefläche in Frage. c) Zur Begründung der streitigen Nichteinzonung der betroffenen Parzellen führt der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid das Folgende aus: "Es trifft zu, dass auch behördenseits von einer künftigen Einzonung des Gebietes Wannen ausgegangen worden ist. Derartige Absichtserklärungen sind jedoch für den letztlich zuständigen Einwohnerrat nicht verbindlich. Das entsprechende Areal war auch nie einer Bauzone zugeteilt, weshalb eine Nichteinzonung nicht einem Bauverbot gleichkommt. Die Erhaltung des Landwirtschaftsgebietes ist zudem hinsichtlich der Ziele und Planungsgrundsätze gemäss Raumplanungsgesetz sachlich vertretbar und angemessen. Demgemäss kann auch die vorgebrachte

BGE 115 Ia 350 S. 353

Beanstandung in bezug auf die Verletzung der Verhältnismässigkeit nicht geschützt werden. Von besonderer Bedeutung ist die Erhaltung von ackerfähigem Kulturland auch zur Sicherstellung der sogenannten Fruchtfolgeflächen, welche der Bund im Interesse der Landesversorgung fordert. Deshalb ist der Regierungsrat verpflichtet, landwirtschaftsfremde Nutzungsansprüche ausserhalb des Baugebietes besonders sorgfältig zu prüfen, bzw. solche nur zu gestatten, wenn ein zwingendes Bedürfnis nachgewiesen werden kann." d) Bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen haben die Planungsbehörden die im positiven Recht normierten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Solche ergeben sich aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht (BGE 114 Ia 374, BGE 113 Ib 270). Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze, wie sie in Art. 1 und Art. 3 RPG umschrieben sind. Zu beachten sind die Vorschriften von Art. 14 ff. RPG über die Nutzungspläne, für die Bauzonen insbesondere Art. 15 RPG, wonach das für die Überbauung geeignete oder weitgehend überbaute bzw. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigte Land eingezont werden soll, und der Grundsatz, dass überdimensionierte Bauzonen verhindert werden sollen (BGE 114 Ia 369). Erheblich sind auch die Bestrebungen zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis des Landes sowie die Ausscheidung hinreichender Fruchtfolgeflächen (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 RPG sowie Art. 11 der Verordnung über die Raumplanung vom 26. März 1986; BGE 114 Ia 375). Diesen Grundsätzen kommt für sich alleine keine absolute Bedeutung zu. Sie stellen vielmehr Zielvorstellungen, Wertungshilfen und Entscheidungskriterien dar, die bei der Schaffung und Revision von Nutzungsplänen zu beachten sind und eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung verlangen (BGE 114 Ia 369, 374). Bei der Durchführung einer Planung sind alle Interessen, seien es öffentliche oder private, zu beachten; Planungsmassnahmen sind nur dann verfassungskonform, wenn neben den Planungsgrundsätzen auch die konkreten, für den einzelnen Fall massgebenden Gesichtspunkte bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden (BGE 114 Ia 374, 368 f.). Aufgrund dieser Kriterien ist im folgenden zu prüfen, wie es sich mit der angefochtenen Planung für das Gebiet "Wannen" verhält. (...).

BGE 115 Ia 350 S. 354

f) Für die Abwägung der auf dem Spiele stehenden Interessen sind die folgenden Gesichtspunkte von Bedeutung: aa) Im vorliegenden Fall sind die fraglichen Grundstücke der Beschwerdeführer klarerweise im Sinne

von Art. 15 RPG für die Überbauung geeignet. Sie sind aufgrund einer rechtskräftigen Erschliessungsplanung, nach welcher die Gemeinde bereits Eigentümerin der vorgesehenen Strassenflächen ist, zur Überbauung geradezu prädestiniert. Zwar ist das Land nicht im Sinne von Art. 15 lit. a RPG als weitgehend überbaut zu betrachten, aber es kann auch nicht gesagt werden, es werde nach Art. 15 lit. b RPG voraussichtlich nicht innert 15 Jahren benötigt. Die Einwohnergemeinde hat dies in ihrem Bericht vom 14. November 1988 selbst deutlich festgestellt und erklärt, ihres Erachtens würde die Einzonung der Beschwerdegebiete nicht zu einem Überangebot an Bauland führen. bb) Am Augenschein hat sich aufgrund von Bodenproben ergeben, dass es sich im betroffenen Gebiet um sehr durchlässigen Boden handelt, der wenig tiefgründig und ab 30 cm Tiefe bereits sehr kieshaltig ist. Er wird von Fachleuten landwirtschaftlich als nicht sehr günstig bezeichnet, da er schnell austrockne. Immerhin wächst Mais und z.B. auch Winterweizen gut darauf. Als Schlussfolgerung ergab sich am Augenschein, dass dieser Boden zwar nicht von sehr guter landwirtschaftlicher Qualität ist, dass er aber klar ackerfähig und damit grundsätzlich als Fruchtfolgefläche geeignet ist. Das Bundesgericht misst dem Gesichtspunkt des Kulturlandschutzes und damit auch der Fruchtfolgeflächensicherung in seiner Praxis grundsätzlich sehr grosses Gewicht zu (BGE 114 Ia 375 E. d). cc) Im vorliegenden Fall kommt ein besonderes Gewicht der Erschliessungsplanung und dem derzeitigen Erschliessungsstand sowie der der streitigen Zonenplanung vorausgehenden Vorgeschichte zu. Die von der Einwohnergemeinde eingereichte Dokumentation zeigt eindrücklich, dass bis etwa zum Jahre 1980 in Pratteln davon ausgegangen worden ist, das Gebiet "Wannen" werde in der künftigen Zonenplanrevision Siedlung in die Bauzone einbezogen. Das wird sowohl vom Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft als auch von der Einwohnergemeinde Pratteln ausdrücklich bestätigt. Dies zeigt sich nicht nur an einzelnen Äusserungen verschiedener Personen, sondern an rechtskräftigen Beschlüssen, nicht zuletzt auch des Einwohnerrates und des Regierungsrates. Zu erwähnen

ist insbesondere der Einwohnerratsbeschluss vom 31. Mai 1976 betreffend die Erweiterung des GKP im Gebiet "Wannen". Aber auch der Einwohnerratsbeschluss vom 16. Oktober 1981 betreffend den Strassennetzplan, nach welchem das Gebiet "Wannen" mit Anschlussknoten an der Krummeichstrasse vollständig erschlossen wird, ist von Bedeutung. Gleich verhält es sich mit den verschiedenen Beschlüssen, in denen sich der Regierungsrat mit der als Baulandumlegung durchgeführten nationalstrassenbedingten Felderregulierung Pratteln zu befassen hatte. In dem vom Einwohnerrat erlassenen Strassennetzplan ist, wenn auch nur informativ, die Abgrenzung des Baugebietes und des GKP entsprechend der späteren Zonenplanrevisionsvorlage des Gemeinderates vom 13. Juni 1982 an den Einwohnerrat eingetragen. Dieser Plan unterlag dem fakultativen - nicht ergriffenen - Referendum. Von Bedeutung sind auch die Regierungsratsbeschlüsse vom 29. Juni 1982 betreffend die Genehmigung des Strassennetzplanes und vom 9. Juni 1972 betreffend die Genehmigung des Bau- und Strassenlinienplanes. All diese Beschlüsse wie überhaupt die ganze Erschliessungsplanung basieren auf dem Ergebnis der nationalstrassenbedingten Felderregulierung, in deren Rahmen im Gebiet "Wannen" eine Landumlegung nach Baulandumlegungsgrundsätzen durchgeführt worden ist. Es wurde das ganze dort gelegene Land als Bauland bonitiert und als solches auch in der Neuzuteilung behandelt. Das war den für die Planung zuständigen Behörden mit Einschluss des Regierungsrates immer bewusst, und sie haben ihr Verhalten und ihre Beschlüsse darauf ausgerichtet. Im Zusammenhang mit der Neuzuteilung wurden denn auch die für die Erschliessung des vorgesehenen Bauzonenlandes gestützt auf den Bau- und Strassenlinienplan Rüti-Widen notwendigen Strassenlandflächen der Gemeinde ins Eigentum übertragen. Für die Itin-Gruppe ist ferner zu berücksichtigen, dass sie einen erheblichen Teil ihres Landes im Gebiet "Wannen" schon seit langer Zeit baulich nutzten und ebenfalls seit langem versucht, diese Nutzung nach einem neuen Konzept für ihr Bauunternehmen zu intensivieren und auszudehnen. Auch das war den zuständigen Behörden bekannt. Es ist einzuräumen, dass keine rechtsverbindlichen Zusicherungen vom für die Zonenplanung zuständigen Organ (Einwohnerrat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums) vorliegen, das umstrittene Land der Beschwerdeführer werde der Bauzone zugeteilt. In dieser Hinsicht ist dem Regierungsrat und der Gemeinde

Pratteln beizupflichten. Weder die Zusicherungen von alt Baudirektor Kaufmann anlässlich der Landbeschaffung für die Nationalstrasse, die Anordnungen der Organe der Felderregulierungsgenossenschaft, die Behandlung des Landes im Rahmen der Erhebung der Erschliessungsbeiträge, die Besteuerung als Bauland, vertragliche Abmachungen mit der kantonalen Baudirektion noch das Verhalten der kantonalen Behörden im Zusammenhang mit dem Baugesuch der Itin-Gruppe für eine Bauschreinerei und den Räumungsbefehlen stellen Zusicherungen von zuständigen Organen dar. Demnach sind die Voraussetzungen rechtsgültiger Zusicherungen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht gegeben (vgl. BGE 114 Ia 213 E. 3 im allgemeinen und BGE 102 Ia 333 in bezug auf die Zonenplanung, je mit Hinweisen). Auch wenn im vorliegenden Fall eine direkte Berufung auf Treu und Glauben daher nicht möglich ist, so ist im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung und Berücksichtigung auch der konkreten, für den einzelnen Fall massgeblichen Gesichtspunkte (vorne E. 3c) der Vorgeschichte eine massgebliche Bedeutung zuzumessen. Die Vorgeschichte kann durchaus ein erhebliches konkretes Interesse für eine bestimmte Zoneneinteilung belegen (BGE 107 Ib 338 f.). Ferner ist im Rahmen der unter dem Gesichtswinkel der Eigentumsgarantie erforderlichen Interessenabwägung auch der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen. Denn eine Planung kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 114 Ia 33, BGE 109 Ia 114 f., BGE 94 I 341, mit Hinweisen); unter diesem Gesichtswinkel gilt es im vorliegenden Fall insbesondere die Erschliessungsplanung zu beachten. Der Einwohnerrat hat selbst durch eigene Beschlüsse die Erwartung und das Vertrauen geweckt und bestätigt, das fragliche Land werde der Bauzone zugeordnet. Und der Regierungsrat hat dies insbesondere mit Beschlüssen zur Felderregulierung bekräftigt. Bei dieser Sachlage kommt im vorliegenden Fall der ganzen Vorgeschichte und den damit allgemein verbundenen Vorstellungen und Erwartungen im Rahmen der nach Art. 22ter BV erforderlichen umfassenden Interessenabwägung eine zentrale Bedeutung zu. dd) Bei einer gesamthaften Abwägung der einzelnen Gesichtspunkte zeigt sich, dass dem Anliegen, genügende Fruchtfolgeflächen zu sichern, trotz der geringen Bodenqualität ein erhebliches Gewicht beigemessen werden darf. Auf der andern Seite ist zu beachten, dass sich das Gebiet "Wannen" für eine Bauzone, insbesondere eine Gewerbezone, ausserordentlich gut eignet, die

Erschliessungsplanung hierfür weit fortgeschritten ist und eine Einzonung auch nicht zu einer übergrossen Bauzone führen würde. Ausschlaggebend im vorliegenden Fall ist schliesslich die ganze Vorgeschichte, welche auf eine Einzonung des Gebietes ausgerichtet war und demnach bei allen Beteiligten entsprechende Erwartungen entstehen liess. Bei dieser Sachlage überwiegen bei der nach Art. 22ter BV erforderlichen gesamthaften Interessenabwägung die für die Einzonung sprechenden Gesichtspunkte. Demnach hält die angefochtene Zonenplanung und der Entscheid des Regierungsrates vor der Verfassung nicht stand. Die vorliegenden Beschwerden erweisen sich daher als begründet, soweit mit ihnen die Nichteinzonung der einzelnen Parzellen im Gebiet "Wannen" angefochten wird.

4. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass es verfassungsrechtlich geboten ist, dass alle von den vorliegenden Beschwerden betroffenen Parzellen einer Bauzone zugewiesen werden. Damit stellt sich im weitern die Frage, welcher Zone sie zugeteilt werden sollen. a) Die einen Parzellen bzw. Parzellenteile im Gebiet "Wannen" sind mit dem angefochtenen Entscheid keiner Bauzone zugeteilt worden und sind erst aufgrund des vorliegenden Entscheides einzuzonen. Insofern liegt kein kommunaler bzw. kantonaler Bauzonenentscheid vor. Die Entscheidung aber, welche Art von Zone im einzelnen zu wählen ist und welche konkreten Nut-

zungsvorschriften gelten sollen, ist nicht vom Bundesgericht, sondern von den zuständigen kommunalen und kantonalen Instanzen zu fällen. Insofern muss es mit der Aufhebung des angefochtenen Entscheides sein Bewenden haben, und es braucht insbesondere auf die Argumentation des Unterstützungsfonds der Buss AG nicht näher eingegangen zu werden, seine Parzellen seien der Zone G2 zuzuteilen. b) Zum andern stellt sich die Frage der Zonenzuteilung für die Parzelle Nr. 4762 der Itin-Gruppe, deren nördlicher Teil mit dem angefochtenen Zonenplan und Regierungsratsentscheid entgegen dem Begehren der Itin-Gruppe um Zuteilung zur Zone G2 lediglich der Zone G1 zugewiesen worden ist. Die Itin-Gruppe erhebt auch in dieser Hinsicht staatsrechtliche Beschwerde, und es ist daher im folgenden zu prüfen, ob diese Zonenzuteilung vor der Verfassung standhalte. (Das Bundesgericht weist die staatsrechtliche Beschwerde in dieser Hinsicht ab.)