

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 2019-831

vom 11. Juni 2019

Gemeinde Biel-Benken, Mutation Zonenplan Siedlung im Bereich «Bauernhofzone», Nichtgenehmigung

1. Erläuterungen

A. Die Einwohnergemeindeversammlung Biel-Benken hat am 13. Dezember 2017 Änderungen des Zonenplans Siedlung im Bereich «Bauernhofzone» beschlossen. Dabei handelt es sich um Umzonungen von Bauernhof- zu Wohn-/Geschäfts- und Kernzonen.

B. Einsprachen sind keine eingereicht worden.

C. Mit Schreiben vom 7. September 2018 unterbreitet der Gemeinderat Biel-Benken den oben genannten Beschluss zur regierungsrätlichen Genehmigung. Die digitalen Daten wurden am 1. März 2019 von der Datenverwaltungsstelle bestätigt. Für weitere Einzelheiten wird auf die Akten und die nachfolgenden Erwägungen verwiesen.

1. Rechtmässigkeitskontrolle

1.1 Die kantonalen Fachstellen hatten Gelegenheit, im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens zum Mutationsplan Stellung zu nehmen. Es kann dazu insbesondere auf den Prüfungsbericht des Amtes für Raumplanung vom 16. Oktober 2017 verwiesen werden. Die vom Kanton geforderten Änderungen wurden von der Gemeinde bei der Überarbeitung nicht berücksichtigt.

Im Sinne des rechtlichen Gehörs wurde die Gemeinde Biel-Benken mit Brief vom 25. Oktober 2018 über die bevorstehende Nichtgenehmigung informiert. Mit Schreiben vom 4. Dezember 2018 hat der Gemeinderat dazu Stellung genommen und verweist darin auf die Begründungen im Planungsbericht. Die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ergänzen in ihrer Stellungnahme im Wesentlichen diesen Bericht.

Im Planungsbericht begründet die Gemeinde die vorliegenden Umzonungen grundsätzlich mit folgenden zwei Punkten:

- Der erste Grund liege darin, dass sich die Verhältnisse in der Landwirtschaft und in der staatlichen Agrarregulierung im Speziellen im Vergleich zur Situation, wie sie noch anfangs der 90er Jahre gegolten hatte, wesentlich verändert hätten. Die eindeutige Zuordnung der Landwirtschaft zur ausschliesslich bodenabhängigen Nutzung verschiebe sich in Richtung von Spezialisierungen, die immer mehr gewerblich-bodenunabhängigen Charakter haben. Die weiter fortschreitende Öffnung des landwirtschaftlichen Grenzschatzes bringe es mit sich, dass sich die ansässige Landwirtschaft in Richtung Spezialisierung und Nischenstrategie entwickle. Deshalb müsse sie auch ihre angestammte Lage im Dorfgebiet ohne raumplanerische Einschränkungen analog wie ein bodenunabhängiger Gewerbebetrieb nutzen können. Die Bodenabhängigkeit der Landwirtschaft würde nur noch den Betriebsteil auf der offenen Flur in der Landwirtschaftszone betreffen. Der im Siedlungsgebiet liegende Betriebsstandort würde deshalb durch den in der Bauernhofzone formulierten Zonenzweck, welcher die Nutzung im Sinne der Bodenabhängigkeit definiere, in dieser Entwicklung gehemmt und eingeschränkt. Denn das Hauptproblem sei nicht mehr der Schutz des Betriebsstandorts vor den Lasten der nichtbodenabhängigen Bauentwick-

lung des Siedlungsgebietes. Heute gehe es aufgrund des wirtschaftlichen Wandels um die Entwicklung im Bereich bodenunabhängiger Nutzungen. Damit sei eine Rückzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone erforderlich. Die massgebliche Frage sei nicht, ob der Landwirtschaftsbetrieb weitergeführt werde oder nicht, massgeblich sei der Wandel von bodenabhängigen Nutzungen zu bodenunabhängigen Nutzungen der Landwirtschaftsbetriebe. Dieser Wandel solle nicht behindert werden.

- Der zweite Grund liege darin, dass der raumplanerische Ordnungsvorschlag der Bauernhofzone als eines der Ergebnisse der damaligen Pilotstudie im raumplanerischen Vollzug nicht unterstützt wurde. Erschliessungsbeiträge seien vereinzelt trotzdem erhoben und auf in der Bauernhofzone gelegene Flächen verlegt worden. Das bürgerliche Bodenrecht oder die Besteuerung der landwirtschaftlichen Grundstücke würden zu Diskussionen Anlass geben, die mit dem Wandel des Agrarschutzes eng zusammenhängen würden. Daraus ergebe sich für die einzelnen Betriebe im jetzigen Zeitpunkt eine Neubeurteilung ihrer Standorte in der Bauernhofzone.

1.2 Umzonungen von Bauernhof- zu Wohn-/Geschäfts- und Kernzonen

Gemäss § 28 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 handelt es sich bei Bauernhofzonen um Spezialzonen innerhalb des Siedlungsraumes. Diese sind nach § 19 RBG eigenständige Nutzungszonen und gehören somit nicht zu den Bauzonen. Im Übrigen richten sich die zulässigen Nutzungen nach den Bestimmungen der Landwirtschaftszone (Artikel 8 des Zonenreglementes Siedlung der Gemeinde Biel-Benken). Daher wurde auch bei der erstmaligen Genehmigung der Bauernhofzone (Regierungsratsbeschluss Nr. 804 vom 30. März 1993) die Umzonung in die Bauernhofzone als Reduktion der Bauzonenfläche gewertet. Mit der vorliegenden Umzonung der Bauernhofzone in Kern- und Wohn-/Geschäftszonen würde sich die Bauzonenfläche um 3.4 ha vergrössern. Bei einer Einwohnerdichte von 47 Einwohner/ha würden darin rund 160 Einwohner Platz finden.

Bereits bei der erwähnten erstmaligen Genehmigung der Bauernhofzonen am 30. März 1993 wurde im Regierungsratsbeschluss klargestellt, dass kein Anspruch auf Umzonung besteht und eine künftige Einzonung den Vorgaben von Artikel 15 des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 22. Juni 1979 entsprechen muss. Gemäss diesem Artikel sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Zudem sind überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sowie Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen abzustimmen. Ausserdem kann nach Artikel 15 Absatz 4 RPG Land neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es innerhalb der nächsten 15 Jahre auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven benötigt, erschlossen und überbaut wird. Im Weiteren ist die Verfügbarkeit rechtlich sicherzustellen. In Bezug auf Artikel 15 RPG fehlen im Planungsbericht wichtige Angaben: insbesondere der Bedarfsnachweis, die überkommunale Abstimmung und Aussagen zur konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven. Damit fehlt der Nachweis zentraler Voraussetzungen, die für die Genehmigung der Vergrösserung der Wohnbauzone durch den Regierungsrat erforderlich sind.

Auch in materieller Hinsicht ist nach Artikel 15 RPG der Bedarf für eine Vergrösserung der Wohnbauzone im Umfang von 3.4 ha nicht gegeben. Beurteilt man den kommunalen Bedarf im Wesentlichen anhand der «Technischen Richtlinien Bauzonen» des Bundes, beträgt die Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) für Biel-Benken 90.8 %. Voraussetzung für Einzonungen wäre eine Auslastung von 100 %. Diese Berechnung beinhaltet im Übrigen den Einbezug einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven (pro 5 Jahre eine Erhöhung der Nutzungsdichte von 2%). Somit müssten in Biel-Benken für die nächsten 15 Jahre insgesamt 6% mehr Einwohner und Beschäftigte pro Hektare vorhanden sein.

Wie die Gemeinde im Planungsbericht erläutert (Seite 14), verlangt auch das von der Gemeinde im Rahmen der vorliegenden Planung angefragte Bundesamt für Raumentwicklung, dass die Einzonungen von Bauernhof- zu Wohn-/Geschäfts- und Kernzonen die Anforderungen von Artikel 15 RPG erfüllen.

Der im Planungsbericht erwähnte Bericht der Baader Rechtsanwälte zu diversen Fragen der Zonenplanung und verwandten Themen vom 28. März/19. April 2017 kommt zu folgendem Zwischenfazit (Seite 21):

«Bis zur bundesrätlichen Genehmigung des neuen kantonalen Richtplanes sind Einzonungen in die Bauzone nach dem Wortlaut des Gesetzes grundsätzlich nur mit entsprechender Kompensation möglich. Ob vorliegend für die Hauptbauten in der Bauernhofzone aufgrund der bereits gegebenen Überbauung generell eine Ausnahme gemacht werden kann, ist fraglich.

Die Bauernhofzonen befinden sich gemäss § 28 Abs. 1 lit. d RBG typischerweise innerhalb des Siedlungsraumes, dienen aber einer besonderen Nutzung, der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Bauernhofzone ist eine eigenständige Nutzungszone nach § 19 RBG und gehört just nicht zur Bauzone. In jenen Fällen, in denen die landwirtschaftliche Nutzung aufgegeben worden ist, ergibt sich nach Art. 8 Abs. 3 ZRS demgegenüber grundsätzlich unter Einhaltung der Bestimmungen von Art. 14 und / oder Art. 15 ZRS die Möglichkeit, das gesamte bestehende Volumen der Hauptbauten für Wohnzwecke zu nutzen. In diesen Fällen besteht für die Hauptbauten legalerweise bereits eine reine Wohnnutzung.

Für eine Einzonung müssen zudem die Voraussetzungen nach Art. 15 RPG eingehalten werden. Es erscheint deshalb sehr fraglich, ob in Anbetracht der Baulandreserven die Einzonung unüberbauten Landes - jedenfalls ohne entsprechende Auszonungen aus der Bauzone - bewilligt wird, selbst wenn die geplante Massnahme mit dem KRIP übereinstimmen würde. Für die Einzonung ist die Zustimmung des Regierungsrates notwendig. Ob dieser einer generellen Einzonung zustimmen wird, ist deshalb fraglich. Punktuell wäre es für Hauptbauten aufgegebenen Landwirtschaftsbetriebe denkbar.»

Der Regierungsrat hält fest, dass Umzonungen, die nicht im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen beschlossen werden, nur möglich sind, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Dies ist der Fall, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen hatten, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind (z. B. Aussiedlung, Betriebsaufgabe). Wird jedoch ein Bauernbetrieb weitergeführt, sind Umzonungen von Bauernhof- in Bauzonen - insbesondere auf Teilflächen und ausserhalb von Ortsplanungsrevisionen – grundsätzlich nicht möglich. Zudem müssen, sofern erheblich geänderte Verhältnisse geltend gemacht werden, die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe vollständig umgezont werden oder zumindest konkret aufgezeigt werden, weshalb aufgrund der erheblich geänderten Verhältnisse grösstenteils nur Teilflächen der Betriebe umgezont werden.

Im Planungsbericht wird lediglich auf grundsätzliche Probleme für bodenunabhängige Nutzungen verwiesen. Es wird jedoch nicht aufgezeigt, welche konkreten raumplanerischen Einschränkungen die Landwirtschaftsbetriebe in der Bauernhofzone aufgrund der vermehrten bodenunabhängigen Nutzungen in Kauf nehmen müssen. Diesbezüglich gilt es zu beachten, dass in der Landwirtschaftszone, die für die zulässigen Nutzungen in der Bauernhofzone massgebend ist (Artikel 8 des Zonenreglementes Siedlung der Gemeinde Biel-Benken), auch Bauten und Anlagen, die der inneren Aufstockung eines landwirtschaftlichen oder eines dem produzierenden Gartenbau zugehörigen Betriebs dienen, zonenkonform sind (Artikel 16a Absatz 2 RPG). Im Weiteren können bauliche Massnahmen zur Einrichtung eines betriebsnahen nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebs in bestehenden Bauten und Anlagen bewilligt werden, sofern landwirtschaftliche Gewerbe im Sinne des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht ohne ein Zusatzeinkommen nicht weiter bestehen können (Artikel 24b Absatz 1 RPG). Es bestehen somit auch in der Landwirtschaftszone bzw. in der Bauernhofzone zahlreiche Möglichkeiten für bodenunabhängige Nutzungen. Insbesondere in Wohn-/Geschäftszonen, die nach § 21 Absatz 2 RBG der Wohnnutzung und wenig störenden Betrieben vorbehalten sind, sind hingegen Landwirtschaftsbetriebe zonenrechtlich stark eingeschränkt.

Zum Argument, man habe der Gemeinde seitens des Kantons zugesichert, dass sie die Umzonungen vornehmen könnte, ist Folgendes zu präzisieren: Bereits bei der erstmaligen Genehmigung der Bauernhofzonen am 30. März 1993 wurde im Regierungsratsbeschluss festgehalten: «Sofern ein in der Bauernhofzone liegender Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr weitergeführt oder

ausgesiedelt wird, ist im Sinne der Anpassungspflicht an veränderte Verhältnisse eine Umzonung nötig. Ein Anspruch auf eine Umzonung in eine Bauzone kann jedoch im Zonenreglement nicht zugesichert werden.» Dementsprechend wurde auch in Ziffer 17 Absatz 5 des Zonenreglementes Siedlung der Zusatz «in eine Bauzone» von der Genehmigung ausgenommen. Im Weiteren wurde der Gemeinde mit Vorprüfungsbericht vom 16. Oktober 2017 mitgeteilt, dass die vorliegenden Einzonungen im Umfang von 3.4 ha aus verschiedenen Gründen - unter anderem weil sie den Vorgaben von Artikel 15 RPG entsprechen müssen - nicht genehmigt werden könnten.

Am 1. Mai 2019 ist der ans RPG angepasste Kantonale Richtplan (KRIP) des Kantons Basel-Landschaft vom Bundesrat genehmigt worden. Damit besteht die Kompensationspflicht (Artikel 38a Absatz 1 RPG), wonach die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen im betreffenden Kanton insgesamt nicht vergrössert werden, nicht mehr. Allerdings sind bei Einzonungen neu die Vorgaben des KRIP zu beachten (insbesondere Objektblätter S1.1 Siedlungsgebiet und S1.2 Bauzonen). Zudem ist bei neuer Zuweisung von Boden zu einer Bauzone gemäss § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten vom 27. September 2018 eine Abgabe von 20 % des Bodenmehrerts zu erheben. Unter Beachtung der vorgenannten Randbedingungen sind Umzonungen von Bauernhofzonen in Wohn-/Geschäfts- oder Kernzonen ausnahmsweise möglich. Zusammenfassend sind allerdings speziell folgende Vorgaben zu beachten:

- Artikel 15 RPG:
 - Absatz 1 Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.
 - Absatz 3 Lage und Grösse der Bauzonen sind über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen.
 - Absatz 4 Land kann neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn:
 - a. es sich für die Überbauung eignet;
 - b. es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird;
 - c. Kulturland damit nicht zerstückelt wird;
 - d. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist und
 - e. damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.
- Massgebend für Einzonungen von Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sind im Wesentlichen die Objektblätter S1.1 «Siedlungsgebiet» und S1.2 «Bauzonen» des KRIP.
- Können erheblich geänderte Verhältnisse geltend gemacht werden, sind die betreffenden landwirtschaftlichen Betriebe vollständig umzuzonen oder zumindest konkret aufzuzeigen, weshalb aufgrund der erheblich geänderten Verhältnisse nur Teilflächen der Betriebe umgezont werden.
- Der Genehmigungsentscheid des Regierungsrats zu einer Planung ist konstitutiv. Somit tritt die Rechtskraft der Planung erst nach ihrer Genehmigung durch den Regierungsrat in Kraft. Weil gemäss § 3 Absatz 1 des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten vom 27. September 2018 der Planungsmehrwert sich aus der Differenz der Verkehrswerte unmittelbar vor und nach Rechtskraft der die Abgabepflicht auslösenden Planung ermittelt, wäre dieses Gesetz für die Einzonung der Bauernhofzonen von Biel-Benken ebenfalls zu beachten.

Bei den vorliegenden Umzonungen der Bauernhofzonen zu Wohn-/Geschäfts- und Kernzonen sind die oben angeführten Vorgaben nicht berücksichtigt worden. Insbesondere ist gestützt auf Artikel 15 RPG und wegen der fehlenden Ermittlung des Bodenmehrerts auf der Grundlage des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten eine Genehmigung nicht möglich.

2. Zweckmässigkeitsprüfung gemäss § 31 Ziffer 5 RBG

Es wird auf die Erwägungen unter der Ziffer 1.2 verwiesen.

2. Beschluss

- ://:
1. Die von der Einwohnergemeindeversammlung Biel-Benken am 5. Dezember 2017 beschlossene Mutation des Zonenplans Siedlung im Bereich «Bauernhofzone» wird im Sinne der Erwägungen nicht genehmigt.
 2. Massgebend sind die mit der Inventarnummer 10/ZPS/3/9 (Mutation Zonenplan Siedlung «Bauernhofzone») versehenen Exemplare des Mutationsplans.
 3. Die Ziffer 1 dieses Beschlusses ist gestützt auf § 9 der Geschäftsordnung des Regierungsrats im Amtsblatt zu veröffentlichen.
 4. Der Gemeinderat wird angehalten, die von der Nichtgenehmigung Ziffer 1 dieses Beschlusses betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer über die entsprechende Nichtgenehmigung zu informieren und auf die untenstehende Rechtsmittelbelehrung aufmerksam zu machen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 10 Tagen, vom Empfang dieses Entscheides an gerechnet, beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bahnhofplatz 16, 4410 Liestal, schriftlich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde, die in vierfacher Ausfertigung einzureichen ist, muss ein klar umschriebenes Begehren und die Unterschrift der beschwerdeführenden oder der sie vertretenden Personen enthalten. Der angefochtene Entscheid ist der Beschwerde in Kopie beizulegen. Das Verfahren vor dem Kantonsgericht ist kostenpflichtig.

Verteiler:

- Gemeinderat Biel-Benken, 4105 Biel-Benken
- Bundesamt für Raumentwicklung, Worblentalstrasse 66, 3063 Ittingen
- Landeskanzlei (Publikation)
- BUD, Bereich Raumentwicklung und Baubewilligung
- Bau- und Umweltschutzdirektion

Die Landschreiberin:

E. Haas Diehrich