

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 1725

vom 7. September 1999

Gemeinde Therwil, Revision von Teilzonenplan und Teilzonenreglement "Dorfkern", Festlegung der Lärm-Empfindlichkeitsstufen

A. Die Einwohnergemeindeversammlung Therwil hat am 9. Dezember 1998 die Revision von Teilzonenplan und Teilzonenreglement "Dorfkern" beschlossen und gleichzeitig für einige Dorfkerne Teile die Lärm-Empfindlichkeitsstufen neu festgelegt. Mit der Revision soll einerseits die erhaltenswerte Bausubstanz besser geschützt, andererseits den Bauherren mehr Gestaltungsspielraum gewährt werden. Gleichzeitig sollten die kantonalen Vorgaben bezüglich Bebauung und Landschaftsschutz im Gebiet "Griengrube" berücksichtigt werden.

B. Die öffentliche Planaufgabe fand vom 1. März 1999 bis 31. März 1999 statt. Sie wurde durch Publikationen im Amtsblatt Nr. 8 vom 25. Februar 1999 und im Gemeindeanzeiger vom 25. Februar 1999 bekanntgegeben. Die auswärtigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wurden mit eingeschriebenem Brief (Postquittung vom 2. Februar 1999) benachrichtigt. Während der Auflagefrist ist folgende Einsprache eingereicht worden:

[REDACTED]

Mit dem Einsprecher konnte keine Einigung erzielt werden.

C. Mit Protokollauszug seiner Sitzung vom 17. Mai 1999 unterbreitet der Gemeinderat Therwil die oben genannten Planungsbeschlüsse zur regierungsrätlichen Genehmigung und ersucht um Abweisung der unerledigten Einsprache. Für weitere Einzelheiten wird auf die Akten und auf die nachfolgenden Erwägungen verwiesen.

Der Regierungsrat zieht in Erwägung:

I.

Gemäss § 2 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 (RBG) sind die Gemeinden befugt, eigene Bauvorschriften zu erlassen. Diese bedürfen jedoch der regierungsrätlichen Genehmigung (§ 2 RBG). Dabei beschränkt sich die der Genehmigung vorausgehende Prüfung auf die Rechtmässigkeitskontrolle und auf eine Zweckmässigkeitsprüfung, sofern kantonale Anliegen betroffen sind. Das heisst, der Regierungsrat hat darüber zu wachen, dass das kommunale Recht nicht gegen die übergeordnete kantonale und eidgenössische Gesetzgebung verstösst. In diesem Zusammenhang speziell zu beachten ist, dass:

a) die Verfahrensvorschriften beim Erlass, insbesondere im Hinblick auf die Betroffenen, eingehalten werden;

b) die kantonalen und eidgenössischen materiell-rechtlichen Schranken berücksichtigt werden, wobei der Überwachung der verfassungsmässigen Grundrechte (Eigentumsgarantie, Rechtsgleichheit, Verhältnismässigkeit etc.) zentrale Bedeutung zukommt;

c) die Bauvorschriften der Gemeinden nicht im Widerspruch stehen zu den Zielen und Planungsgrundsätzen nach Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG Artikel 1 und 3), da diese Bestimmungen des RPG selbständig, d.h. auch ohne spezielles ausführendes Recht der Kantone anzuwenden sind.

Die Beurteilung all dieser Aspekte ist mitentscheidend, ob eine kommunale Planungsmassnahme vor den verfassungsmässigen Grundrechten standhält, bzw. nicht gegen die übergeordnete Gesetzgebung verstösst.

II.

Gestützt auf Artikel 13 ff. und Artikel 19 ff. des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Oktober 1983 sowie auf die Artikel 43 und 44 der Lärmschutz-Verordnung (LSV) vom 15. Dezember 1986 sind die Gemeinden verpflichtet, den Nutzungszonen - nach Artikel 14 ff. des RPG - Lärm-Empfindlichkeitsstufen gemäss Artikel 43 LSV zuzuordnen. Dabei handelt es sich um eigentumsverbindliche Rechtserlasse im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung. Somit richtet sich das Verfahren zum Erlass der Lärm-Empfindlichkeitsstufen nach den Bestimmungen von § 31 RBG.

III.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen hat die Prüfung folgendes ergeben:

1. Rechtmässigkeitskontrolle

1.1 Formell-rechtlich sind die Voraussetzungen für die Genehmigung erfüllt. Materiell-rechtlich ist folgendes zu bemerken:

1.2 Die kantonalen Fachstellen hatten Gelegenheit, im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens zu den Teilzonenvorschriften Stellung zu nehmen. Es kann dazu insbesondere auf den Prüfungsbericht des Amtes für Raumplanung vom 14. August 1997 verwiesen werden. Die vom Kanton gewünschten Änderungen wurden bei der Überarbeitung zu einem grossen Teil berücksichtigt. Nach Abfassung des Vorprüfungsberichts ist am 1. Januar 1999 das neue RBG in Kraft getreten. Für die Rechtmässigkeitsprüfung des Planerlasses ist dieses Gesetz beizuziehen.

1.3 Mit § 16 des Teilzonenreglements "Dorfkern" wird eine Ersatzabgaberegung getroffen für den Fall, dass die Erstellungspflicht für Parkplätze nicht erfüllt werden kann. Eine ähnliche Regelung hat der Regierungsrat am 9. Januar 1996 (Nr. 78) in den Teilzonenvorschriften "Zentrum" genehmigt. Das bisherige Baurecht hat keine Regelung der Ersatzabgabe enthalten. Im Gegensatz dazu enthält das heute geltende RBG mit § 107 eine abschliessende Regelung, die bei der Prüfung der Rechtmässigkeit zu beachten ist. Gemäss Absatz 2 dieses Paragraphen erlässt die Gemeinde ein Ersatzabgabereglement. Damit ist ein separates, von den Zonenvorschriften losgelöstes Reglement gemeint, das weder materiell noch formell in die Zonenvorschriften integriert werden kann.

Eine Ersatzabgabe ist eine Geldleistung, die von einer öffentlichen Realleistungspflicht befreit. Im vorliegenden Falle ist es die Pflicht zur Erstellung von Parkplätzen. Der Rechtsgrund entsteht aus dem Wegfall der Verpflichtung zur Realleistung. Sie steht in engem Zusammenhang mit der Rechtsgleichheit: Derjenige, der die Realleistung nicht zu erbringen hat, soll dadurch nicht begünstigt werden.

§ 16 Absatz 2 des Teilzonenreglements "Dorfkern" sieht vor, dass die Ersatzabgabe vor der Erteilung der Baubewilligung an die Gemeindekasse zu leisten ist. Gemäss § 107 Absatz 4 RBG wird die Ersatzabgabe mit der Rechtskraft der Baubewilligung fällig. Mit dem Zeitpunkt der Fälligkeit ist die Gläubigerin (Gemeinde) befugt, die Leistung von der Schuldnerin (Bauherrschaft) einzufordern und im Falle der Nichtleistung auf dem Wege der Schuldbetreibung einzutreiben. Eine Regelung, gemäss welcher die Ersatzabgabe vor Erteilung der Baubewilligung zu leisten ist, widerspricht dem RBG und ist deshalb nicht rechtmässig. Die Baubewilligungsbehörde kann auf Antrag der Gemeinde lediglich die Sicherstellung der Ersatzabgabe vor der Erteilung der Baubewilligung verlangen (§ 107 Absatz 5 RBG).

§ 16 Absatz 4 und 5 sieht eine vom kantonalen Recht abweichende Rückerstattungsregelung vor. § 107 Absatz 4 RBG kennt nur einen Rückerstattungsgrund. Die Ersatzabgabe kann innert 5 Jahren zurückverlangt werden, wenn innert der gleichen Zeit die notwendigen Parkplätze nachträglich erstellt werden. Nach Ablauf von mehr als 5 Jahren ab rechtskräftig festgesetzter Ersatzabgabe besteht kein Rückerstattungsanspruch mehr. Der Rechtsanspruch verwirkt somit nach 5 Jahren. Die Formulierung im RBG lässt keine teilweise Rückerstattung zu, wie sie im Teilzonenreglement vorgesehen ist. Die Höhe des Rückerstattungsbetrages darf nicht vom Zeitpunkt, in welchem der Rückerstattungsanspruch erfüllt wird, abhängig gemacht werden. Das RBG spricht eindeutig von der Ersatzabgabe als Einheit. Die Rückerstattungsregelung nach RBG lässt erkennen, dass die Abgabe als Ersatz für eine Realleistung bezahlt und unter gewissen Bedingungen in der bezeichneten Frist zurückbezahlt wird. Eine Verminderung der Rückerstattung würde einer versteckten Parkierungsgebühr gleichkommen. Für die Erhebung von Parkierungsgebühren müsste die Gemeinde ein Reglement nach § 17 der Verordnung zum Bundesgesetz über den Strassenverkehr erlassen.

Das Ersatzabgabereglement ist ein Gemeindereglement nach § 46 ff. des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden. Gemäss § 2 RBG ist es ein Reglement, das der Genehmigung des Regierungsrates bedarf. Aufgrund seiner Stellung innerhalb des RBG untersteht es allerdings nicht den speziellen Verfahrensvorschriften, wie sie z.B. für die Zonenvorschriften in § 31 RBG geregelt sind. Der Erlass des Ersatzabgabereglements erfolgt demnach nach den Vorschriften des Gemeindegesetzes (Einwohnergemeindeversammlungsschluss, fakultatives Referendum) und der Verordnung über die Genehmigung der Gemeindereglemente (Regierungsrat ist Genehmigungsbehörde). Ein Ersatzabgabereglement ist deshalb nicht nach § 31 Absatz 1 RBG aufzulegen. Es kann auch nicht dagegen Einsprache erhoben werden.

Die Ersatzabgaberegulierung im Teilzonenreglement (§ 16) kann nicht genehmigt werden, da sie formell in einem separaten Reglement zu treffen ist und materiell die Vorgaben nach § 107 RBG zu erfüllen hat. Die Gemeinde Therwil wird aufgefordert, ein für das ganze Gemeindegebiet gültiges Ersatzabgabereglement zu erlassen und die bereits im Teilzonenreglement "Zentrum" enthaltene Regelung, welche ebenfalls § 107 RBG widerspricht, zu streichen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass das kommunale Ersatzabgabereglement die Ersatzabgabe nach § 107 Absatz 1 RBG für alle Bauzonen regeln muss. Es ist Sa-

che der Gemeinde, die Höhe der Ersatzabgabe je nach Bauzonenart allenfalls zu differenzieren. Dabei ist dem verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit hohe Beachtung zu schenken.

Mit Schreiben vom 18. August 1999 hat das Amt für Raumplanung den Gemeinderat Therwil über die vorgesehene Ausnahme von der Genehmigung von § 16 des TZR informiert und Gelegenheit zur Stellungnahme geboten. Mit Schreiben vom 25. August 1999 erklärt sich der Gemeinderat Therwil mit der Ausnahme von der Genehmigung einverstanden. Er hat beschlossen, die Parkplatzersatzabgabe in einem separaten Reglement unter Berücksichtigung der Bestimmungen des nun geltenden RBG zu regeln.

2. Zweckmässigkeitsprüfung gemäss § 31 Ziff. 5 RBG
Keine Bemerkungen.

IV.

Unerledigte Einsprache:

1. Die kantonale Verwaltungsgesetzgebung kennt keine Verfahrensvorschriften darüber, in welcher Form Einspracheentscheide im Zusammenhang mit Gemeindeversammlungsbeschlüssen zu erlassen sind. Es steht daher nichts entgegen und es erscheint in Anbetracht des sachlichen Zusammenhanges sowie aus Zweckmässigkeitsgründen gerechtfertigt, unerledigte Einsprachen mit dem Entscheid über die Genehmigung im gleichen Beschluss zu behandeln.

2. Im Raumplanungs- und Baugesetz ist die regierungsrätliche Überprüfungsbefugnis bei unerledigten Einsprachen nicht speziell geregelt. Artikel 33 RPG verlangt hingegen bei Einsprachen, die sich gegen Nutzungspläne richten, die volle Überprüfung. Somit ist der Regierungsrat verpflichtet, bei unerledigten Einsprachen sowohl die Recht- als auch die Zweckmässigkeitskontrolle auszuüben.

3. Nicht eingetreten werden kann im Rahmen dieses Verfahrens auf allfällige Entschädigungsforderungen. Solche Begehren können, gestützt auf die §§ 78 und 79 RBG sowie in Verbindung mit § 97 des Gesetzes über die Enteignung vom 19. Juni 1950 (EntG), erst geltend gemacht werden, wenn ein materieller Nachteil tatsächlich vorliegt, d.h. frühestens nach Inkrafttreten der entsprechenden Bauvorschriften. Dabei ist insbesondere die in § 78 Ziff. 2 RBG festgelegte Verwirkungsfrist von 6 Monaten zu beachten.

Im weiteren wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieses Verfahrens keine Parteient-schädigung zugesprochen werden kann, sofern diesbezügliche Forderungen in Einsprachen geltend gemacht werden.

4. Nach bundesgerichtlicher Praxis hält eine Planungsmassnahme u.a. dann vor den Grundrechten stand, wenn sie auf einer klaren Rechtsgrundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und im Fall einer eigentumsbeschränkenden Wirkung gegen volle Entschädigung erfolgt. Auch dem Gebot der Rechtssicherheit ist Rechnung zu tragen. Wie das Bundesgericht schon wiederholt entschieden hat, gibt die Eigentumsgarantie keinen Anspruch darauf, dass Land dauernd in jener Zone verbleibt, in die es einmal eingewiesen worden ist. Eine nachträgliche Änderung oder Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten steht der verfassungsmässigen Gewährleistung des Eigentums nicht entgegen. Die Grundeigentümerin/ der

Grundeigentümer hat keinen gesicherten Anspruch darauf, dass die für ihre/seine Parzelle einmal festgelegten baulichen Nutzungsmöglichkeiten unbeschränkt bestehen bleiben.

Zu Begehren auf Änderung von Vorschriften ist grundsätzlich festzuhalten, dass der Regierungsrat in diesem Genehmigungsverfahren keine positiven Vorschriften festlegen kann, d.h. irgendwelche Änderungen der Planungsbeschlüsse darf er nicht selbständig vornehmen. Der Regierungsrat ist lediglich befugt, den vom zuständigen Gemeindeorgan gefassten Beschlüssen die Genehmigung ganz oder teilweise zu verweigern, sofern sie der Rechtskontrolle oder der Zweckmässigkeitsprüfung gemäss § 31 Ziff. 5 RBG nicht standhalten.

5. Zur unerledigten Einsprache von [REDACTED] ist folgendes zu bemerken:

Der Einsprecher ist als Grundeigentümer von der Planungsmassnahme betroffen und somit gemäss § 31 RBG zur Einsprache legitimiert. Sie richtet sich gegen § 16 des Teilzonenreglementes, welcher die Ersatzabgabe regelt.

Es werden im wesentlichen folgende Begehren gestellt:

Um die formellen Erfordernisse des RBG zu erfüllen, habe die Gemeinde ein separates Ersatzabgabereglement zu erlassen. Dabei sei zu beachten, dass gemäss Wortlaut von § 107 RBG keine Kürzung des Rückerstattungsanspruches vorgenommen werden dürfe. Ebenso wenig dürfe aufgrund des RBG eine Barzahlung der Ersatzabgabe vor Erteilung der Baubewilligung verlangt werden.

Zur Begründung wird folgendes angeführt:

- Mit der gesetzlichen Festlegung in § 107 Absatz 2 RGB müsse die Gemeinde ein separates Ersatzabgabereglement erlassen, das die Frage der Ersatzabgabe für das ganze Gemeindegebiet regle und sich nicht nur auf einzelne Bauzonenteile beschränke.
- Gemäss § 107 Absatz 4 Satz 3 RBG könne die Ersatzabgabe innert 5 Jahren ungekürzt zurückgefordert werden, wenn die notwendigen Abstellplätze nachträglich erstellt würden. Eine jährliche Kürzung der zurückzuerstattenden Ersatzabgabe um 10 % wäre unzulässig.
- Die Barzahlung der Ersatzabgabe vor Erteilung der Baubewilligung sei einschneidender und wirtschaftlich schwieriger zu bewältigen als die gesetzlich erlaubte Sicherstellung und gehe damit weit über die kantonale Massnahme hinaus.

Der Regierungsrat nimmt zur Einsprache wie folgt Stellung:

Aufgrund seiner Erwägungen unter Punkt III. 1.3 genehmigt der Regierungsrat die Ersatzabgaberegelung nach § 16 des Teilzonenreglementes "Dorfkern" nicht. In diesem Sinne wird die Einsprache gutgeheissen.

:/// 1. Die Einsprache von [REDACTED], wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen.

2. Gestützt auf § 2 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 wird der Beschluss der Einwohnergemeindeversammlung Therwil

vom 9. Dezember 1998 betreffend den Erlass Teilzonenvorschriften "Dorfkern" bestehend aus Teilzonenplan und Teilzonenreglement sowie die Festlegung der Lärm-Empfindlichkeitsstufen im Sinne der Erwägungen mit nachstehender Ausnahme genehmigt und damit allgemeinverbindlich erklärt.

Ausnahme

Von der Genehmigung ausgenommen und rot gestrichen wird § 16 des Teilzonenreglements "Dorfkern" (Ersatzabgabe).

3. Massgebend sind die mit den Inventarnummern 65/TZPS/7/0 und 65/LES/1/6 (Teilzonenplan "Dorfkern" und Mutation "Dorfkern" zum Lärm-Empfindlichkeitsstufen-Plan) sowie 65/TZRS/7/0 (Teilzonenreglement "Dorfkern") versehenen Exemplare der Pläne und Reglemente.
4. Mit dem vorliegenden Beschluss werden der Teilzonenplan "Therwil Dorf" (Inventarnummer 65/TZPS/2/1) und das Teilzonenreglement "Therwil Dorf" (65/TZRS/2/1) aufgehoben.
5. Der Gemeinderat wird ersucht, die Bevölkerung in geeigneter Weise über die Nichtgenehmigung in Ziffer 2 dieses Beschlusses zu informieren. Das Amt für Raumplanung ist nach erfolgter Orientierung zu benachrichtigen.
6. Die Ziffer 2 dieses Beschlusses ist gestützt auf § 9 der Geschäftsordnung des Regierungsrates vom 15. Dezember 1992 im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Verteiler:

- [REDACTED]
(eingeschrieben)
- Gemeinderat Therwil, 4106 Therwil
- Kreisgeometerbüro Binningen, Amerikanerstrasse 12, 4102 Binningen
- Landeskanzlei (Publikation)
- Amt für Liegenschaftsverkehr
- Amt für Umweltschutz und Energie
- Bauinspektorat
- Tiefbauamt
- Vermessungs- und Meliorationsamt
- Amt für Raumplanung (17)
(10 Archiv, ZD, KD, KP, LZ, NL, OP, ES)
- Bau- und Umweltschutzdirektion (2)

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 10 Tagen, vom Empfang dieses Entscheides an gerechnet, beim Verwaltungsgericht, Poststrasse 3, 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 Verwaltungsgericht ist kostenpflichtig.

Der Landschreiber:

