

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft

Nr. 2018-308

vom 6. März 2018

Gemeinde Allschwil, Quartierplanvorschriften „Winzerweg“ und Mutation "Parzelle Nr. C961" zum Zonenplan Siedlung.

1. Erläuterungen

A. Der Einwohnerrat Allschwil hat am 26. April 2017 die Quartierplanvorschriften „Winzerweg“ und die damit zusammenhängende Mutation der "Parzelle Nr. C-961" zum Zonenplan Siedlung beschlossen. Die Quartierplanvorschriften bestehen aus dem Quartierplanreglement und dem verbindlichen Quartierplan "Situation und Schnitte".

Die Quartierplanung umfasst die Parzelle Nr. C-1336 und Teile der Parzelle Nr. C-960. Als zulässige Nutzung sind 10'150 m² BGF festgelegt.

Die bisherige Nutzungszone des Quartierplanareals (Zone mit Quartierplanpflicht "Winzerweg") wird aufgehoben.

B. Die öffentliche Planaufgabe fand vom 22. Mai 2017 bis 30. Juni 2017 statt. Sie wurde durch Publikationen in den Amtsblättern Nrn. 20 vom 18. Mai 2017, 21 vom 26. Mai 2017 und 22 vom 1. Juni 2017 sowie in den Allschwiler Wochenblättern Nrn. 20 vom 19. Mai 2017 und 22 vom 1. Juni 2017 bekannt gegeben. Die auswärtigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wurden mit eingeschriebenem Brief (Postquittung vom 16. Mai 2017) benachrichtigt. Während der Auflagefrist ist die Einsprache von [REDACTED] eingereicht worden. Die gesetzlich vorgeschriebene Verständigungsverhandlung führte nicht zum Rückzug der Einsprache.

C. Mit Schreiben vom 28. September 2017 unterbreitet der Gemeinderat Allschwil die oben genannten Planungsbeschlüsse zur regierungsrätlichen Genehmigung und ersucht um Abweisung der unerledigten Einsprachen. Für weitere Einzelheiten wird auf die Akten und auf die nachfolgenden Erwägungen verwiesen.

Der Regierungsrat zieht in Erwägung:

I.

Gemäss § 2 Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) sind die Gemeinden befugt, eigene Bauvorschriften zu erlassen. Diese bedürfen jedoch der regierungsrätlichen Genehmigung. 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 bei 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 (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. Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG) sowie auf die Artikel 43 und 44 Lärmschutz-Verordnung (LSV) sind die Gemeinden verpflichtet, den Nutzungszonen – nach Artikel 14 ff. 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 Der allseitig unterzeichnete Quartierplanvertrag, als Genehmigungsvoraussetzung gemäss § 43 RBG, wurde mit Schreiben vom 5. Februar 2018 bei der instruierenden Dienststelle (Amt für Raumplanung) eingereicht. Materiell-rechtlich ist Folgendes zu bemerken:

1.2 Die kantonalen Fachstellen hatten Gelegenheit, im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens zu den Quartierplanvorschriften Stellung zu nehmen. Es kann dazu insbesondere auf den Prüfungsbericht des Amtes für Raumplanung vom 18. September 2014 verwiesen werden. Die vom Kanton gewünschten Änderungen wurden bei der Überarbeitung teilweise berücksichtigt.

Für die architektonische und städtebauliche Prüfung von Quartierplanungen hat der Regierungsrat ein spezielles Fachgremium, die „Kantonale Fachkommission zur Beurteilung von Arealüberbauungen“, eingesetzt. An ihrer Sitzung vom 23. Mai 2013 hat diese Kommission die Quartierplanvorschriften „Winzerweg“ behandelt und zur Weiterbearbeitung empfohlen. Die angeregten Änderungen der Fachkommission wurden berücksichtigt.

1.3 Baubewilligungsverfahren

Allgemein ist festzuhalten, dass das Baubewilligungswesen sowie die Bewilligungspflicht bzw. das Erfordernis einer Baubewilligung von Bauten und Anlagen im RBG sowie in der Verordnung dazu (RBV) abschliessend geregelt sind. Die Gemeinden können diesbezüglich weder zusätzliche kommunale Bewilligungsverfahren einführen noch zusätzliche Restriktionen erlassen. Das heisst, dass auch Bauten und Anlagen, die gemäss RBG und RBV bewilligungsfrei sind, weder eine Bewilligung noch eine Zustimmung des Gemeinderates erfordern. In der Bewilligungskompetenz des Gemeinderates liegen lediglich die Bauten und Anlagen gemäss § 92 RBV. Zudem legt die RBV die Anforderungen an Baugesuchsunterlagen abschliessend fest. Insofern kann der Gemeinderat keine zusätzlich einzureichenden Dokumente bestimmen. Sofern für die Beurteilung von Baugesuchen notwendig, kann der Gemeinderat indes die Einreichung von zusätzlichen Dokumenten bei der Baubewilligungsbehörde beantragen.

1.4 Umgebungsgestaltung

In § 87 RBV ist abschliessend festgelegt, welche Unterlagen für eine Baueingabe erforderlich sind. Die vorliegenden Quartierplanvorschriften nehmen in mehreren Bestimmungen Bezug zur Umgebungsgestaltung bzw. zu einem Umgebungsplan. Der Regierungsrat präzisiert, dass der Gemeinderat die Einreichung eines Umgebungsplanes bei der Baubewilligungsbehörde beantragen kann, sofern dieser zur Beurteilung von Baugesuchen erforderlich ist. Im Weiteren wird präzisiert, dass es sich beim Umgebungsplan nicht um ein Planungsinstrument, sondern um einen Nachweis handelt, welcher im Rahmen des Baugesuchsverfahrens die Umsetzung der verbindlichen Vorgaben aus den Quartierplanvorschriften darzustellen hat. Insofern können die in den verschiedenen Bestimmungen genannten Themen und Aspekte der Umgebungsgestaltung nur dann als massgebende Inhalte für einen Umgebungsplan vorgegeben werden, wenn sie in den Quartierplanvorschriften rechtsverbindlich festgelegt wurden und deren Umsetzung somit im Umgebungsplan nachzuweisen ist. Die in verschiedenen Bestimmungen des Quartierplan-Reglements geforderte Sicherung, Festlegung oder Konkretisierung von Inhalten im Umgebungsplan kann folglich nur im oben genannten Sinne des Nachweises verstanden werden.

1.5 § 4 Lage, Grösse und Gestaltung der Bauten

Zu Absatz 1 Buchstabe c. ist darauf hinzuweisen, dass ein allfälliges Übertreten der Baubereiche an Gestaltungsbaulinien ausgeschlossen ist. Gestaltungsbaulinien legen die Flucht eines Gebäudes verbindlich fest (§ 97 Absatz 2 RBG).

1.6 Abzutretende Parzellenfläche für Kantonsstrassenprojekt "Oberwilerstrasse"

Bei dieser im Quartierplan orientierend dargestellten Fläche ist zu präzisieren, dass es sich hierbei um ein Projekt mit Stand vom 25. Februar 2016 handelt und die schlussendlich effektiv benötigte Fläche für das Strassenbauprojekt davon abweichen kann. Insofern ist festzuhalten, dass die Flächenbeanspruchung auch grösser ausfallen und weitere Abschnitte tangieren kann.

2. Zweckmässigkeitsprüfung gemäss § 31 Absatz 5 RBG

Keine Bemerkungen.

IV.

Unerledigte Einsprachen:

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 Gesetz über die Enteignung (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 Absatz 2 RBG festgelegte Verwirkungsfrist von 6 Monaten

zu beachten. Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieses Verfahrens keine Parteientschädigung 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/der Grundeigentümerin/Grundeigentümer hat keinen gesicherten Anspruch darauf, dass die für ihre/seine Parzelle einmal festgelegten baulichen Nutzungsmöglichkeiten unbeschränkt bestehen bleiben.

5. Zu allfälligen Begehren auf Änderung 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 Absatz 5 RBG nicht standhalten.

6. Zur Einsprache von [REDACTED] ist Folgendes zu bemerken:
Die Einsprecher als [REDACTED] sind von der Planungsmassnahme berührt. Auf die Einsprache ist somit einzutreten. Sie richtet sich gegen die Art der Nutzung der Bereiche für Hauptbauten F und G sowie gegen die Festlegung der quartierinternen Fussgängerschliessung in der nordöstlichen Ecke des Quartierplans. Es werden im Wesentlichen folgende Begehren gestellt:

- a) Eine Wohn- und Geschäftsnutzung solle ausschliesslich im südlichen Bereich des Quartierplanareals beim Winzerweg vorgesehen werden.
- b) Die Anbindung jeglicher Verkehrsmittel habe, wie im Zonenreglement Siedlung vorgeschrieben, via Winzerweg zu erfolgen. Das Konzept der externen Erschliessung für den Langsamverkehr sei zwingend zu überarbeiten. Im Quartierplan-Reglement sei in § 5 Absatz 7 der letzte Satz zu streichen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen Folgendes angeführt:

1) Rechtsverbindlichkeit der kommunalen Nutzungsplanung

Im Zonenreglement Siedlung (ZRS) der Gemeinde Allschwil sei in § 23 Absatz 3 zu Quartierplanungen generell festgelegt, dass die bauliche Nutzung bei Quartierplanungen nur soweit erhöht werden dürfe, als dadurch der Zonencharakter der angrenzenden Bauzonen nicht gestört werde. Ein allfälliger vom Gemeinderat gewährter Nutzungsbonus von max. 10 % (relativ) der Grundnutzung könne nur bewilligt werden, wenn die unter Absatz 4 aufgeführten Kriterien und Randbedingungen beachtet würden und eine hoch stehende Bebauungs- und Aussenraumqualität sichergestellt werde. Zudem seien nach § 23 Absatz 4 ZRS folgende Kriterien vom Projektierenden und vom Gemeinderat bei der Ausarbeitung von Quartierplanvorschriften besonders zu beachten (auszugsweise): Einpassung in die Nachbarschaft und in das Orts- und Landschaftsbild; gute Verkehrs- und Fusswegerschliessung; Anbindung an den öffentlichen Verkehr, optimierte Parkierungsanordnung; Minimierung der Lärmimmissionen. In § 25 ZRS würden die Vorgaben zum Quartierplan-Areal "Winzerweg" wie folgt präzisiert (auszugsweise): Art der Nutzung: Wohnnutzung; Nutzungsmass: Max. 2-geschossige lockere Bauweise, eingepasst in das Landschaftsbild; als Richtlinie würden die Zonenvorschriften der W2-Zone gelten; Erschliessung: Verkehrsanbindung an den Winzerweg; im Übrigen würden die Voraussetzungen und Kriterien gemäss § 23 ZRS gelten.

Die im Quartierplan-Reglement (QR) unter § 3 in der Kommentarspalte nachgewiesene maximale bauliche Ausnützungsziffer von 64.3 % überschreite die für Wohnzonen W2 zulässige Ausnützungsziffer von max. 61.4 %, so dass der Gemeinderat gemäss § 23 Absatz 3 ZRS einen Nutzungsbonus der Grundnutzung gewähren müsse. Dies dürfe er jedoch nur unter Berücksichtigung der in § 23 Absatz 4 aufgeführten Kriterien tun.

Zwar sei in § 40 RBG festgelegt, dass Quartierpläne abweichende Bestimmungen zu den kommunalen Zonenvorschriften enthalten könnten, aus Sicht der Einsprechenden würden jedoch der Ermessensspielraum bzw. die Grenzen der zulässigen Abweichungen von der zonenplanmässigen Grundnutzung massiv überschritten. Die Quartierplanung "Winzerweg" erfülle die verbindlichen Vorgaben der kommunalen Nutzungsplanung nämlich in mehreren Punkten nicht:

- Mangelhafte Erschliessung des Langsamverkehrs bzw. unzulässige Quartiernebenerschliessung via Oberwilerstrasse;
- Ungünstige Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, woran auch der vorgesehene Shuttle-Bus nur wenig zu ändern vermöge;
- Teilweise Nutzungsänderung von einer reinen Wohnzone in eine Wohn- und Geschäftszone und eine damit verbundene hohe Zunahme der zu erwartenden Lärmemissionen;
- Die für die W2-Zone zulässige Vollgeschosszahl von zwei werde bei den Baukörpern B, C, D und E um jeweils ein Vollgeschoss überschritten. Ausserdem sei fraglich, ob das geplante Sockelgeschoss für den Anbau G als solches bezeichnet werden könne, da es auf der nordöstlichen Fassadenseite um mehr als die erlaubten 2 Meter Höhe in Erscheinung treten dürfe.

2) Art der baulichen Nutzung

Gemäss § 25 ZRS sei für das QP-Areal "Winzerweg" als Art der Nutzung die Wohnzone nach den Richtlinien der Zonenvorschriften der W2-Zone vorgesehen. Für die Hauptbauten F und G sei als Art der baulichen Nutzung die Wohn- und Geschäftsnutzung im Sinne von § 21 Abs. 2 RBG vorgesehen. Diese Nutzungsänderung sei aus Sicht der Einsprechenden unzulässig und in diesem Bereich des QP-Areals nicht tolerierbar.

Mit dem vorgesehenen Restaurationsbetrieb im Erdgeschoss der bestehenden Villa sei mit einer hohen Angestellten-, Bewohner- und Besucherfrequenz zu rechnen, welche in erheblichem Widerspruch zum Zonencharakter der angrenzenden Bauzonen stehe. Als Indiz für das erhöhte Publikumsverkehrsaufkommen spreche bereits die hohe Anzahl von min. 87 Besucher- und 54 Stammplatzplätzen in der geplanten Autoeinstellhalle.

Der Betrieb und die Nutzung als Restaurant, Verwaltung, etc. werde zwangsläufig zu erheblichen Lärmemissionen (und auch Geruchsemissionen) für die angrenzenden Wohnquartiere führen (oberirdische Fahrten zur Vorfahrt des zentralen Eingangsbereichs wie bspw. Anlieferverkehr, Ver- und Entsorgung, Besucher und Angestellte auch an Wochenenden und abends/nachts, Notfalltransporte, Zubringerfahrten von Angehörigen, Shuttlebus), welche durch die topographischen Gegebenheiten noch verstärkt würden.

Die Aussage des Gemeinderats zur Wahrung des Zonencharakters (vgl. Eingabe Nr. 11, Ziffer 1 im Mitwirkungsbericht), dass die Wohn- und Geschäftsnutzung lediglich ca. 10 % des gesamten Nutzungsmasses beanspruchen würde und aus diesem Grund der Zonencharakter als gewahrt erachtet würde, sei für die Einsprechenden inhaltlich mangelhaft begründet und missachte ihren Anspruch auf rechtliches Gehör.

Dies gelte auch für die Aussage des Gemeinderats zu den Lärmemissionen (im Mitwirkungsbericht). Die Situation mit den zu erwartenden Fahrten zur Vorfahrt des zentralen Eingangsbereichs sei lärmässig in keiner Weise vergleichbar mit der angeführten Situation beim Quartierplan "Holeepark" und werde daher sehr wohl von der Umgebung wahrgenommen werden. Daran ändere auch der aufgeführte Hinweis zur Einhaltung der Grenzwerte (ES II) nichts, wenn man bedenke, dass im heutigen Zustand keinerlei Lärmemissionen vom QP-Areal ausgehen.

3) Verkehrsanbindung QP-Areal "Winzerweg"

Gemäss § 25 Absatz 3 ZRS habe die Verkehrsanbindung des QP-Areals an den Winzerweg zu erfolgen. Eine 'gute Verkehrs- und Fusswegerschliessung' sowie die 'Anbindung an den öffentlichen Verkehr' würden gemäss § 23 Absatz 4 ZRS grundsätzliche Kriterien bei der Quartierplan-Anbindung an das öffentliche Strassen- und Fusswegnetz darstellen, welche auch im Hinblick auf einen allfälligen vom Gemeinderat zu bewilligenden Nutzungsbonus von max. 10% berücksichtigt werden müsse. Der aufgelegte Quartierplan erfülle diese Vorgaben zur externen Verkehrsanbindung nicht.

Wie die Anbindung des Langsamverkehrs an das QP-Areal erfolgen solle, sei im Quartierplan-Reglement nicht festgehalten. Einzig im Planungs- und Begleitbericht auf Seite 15 sowie in einem orientierenden Übersichtsplan 'Verbindung Langsamverkehr (Fussgänger)' fände sich der Hinweis, dass in Koordination mit der Gemeinde die Verbindung zwischen Dorfplatz und Quartierplanung insbesondere für den Fussgängerverkehr auf der Achse Himmelrichweg / Mühlebachweg als geeignet betrachtet und festgelegt werde, da es sich um eine verkehrsarme Erschliessungsachse handeln solle. Dabei werde jedoch ausser Acht gelassen, dass der Himmelrichweg mit einer Steigung von bis zu 14 % für mobilitätseingeschränkte Personen und Zweiradfahrer nicht zumutbar sei. Obwohl von einer qualitativ guten Erschliessung keine Rede sein könne (grosse Steigung, Umwegdistanz), werde diese Verbindung dennoch als Haupteerschliessung für den Langsamverkehr deklariert.

Es sei jedoch offensichtlich, dass der Verbindungsweg im nord-östlichen Hangbereich in der Verlängerung von [REDACTED] eine massgebende externe Erschliessungsfunktion des QP-Areals für den Fussgängerverkehr via Oberwilerstrasse Nr. 59 ausüben werde. Dies stehe jedoch im Widerspruch zur Vorgabe im Zonenreglement, welche die Verkehrsanbindung des QP-Areals an den Winzerweg vorschreibe. Dieser Verbindungsweg werde im Quartierplan irreführender Weise als 'quartierinterne Erschliessung' deklariert. Gemäss § 6 Absatz 2 Buchstabe f stünden die quartierinternen Erschliessungen der gesamten Bewohnerschaft des Quartierplan-Areals jederzeit zur Benützung zur Verfügung. Gegenüber der offiziell deklarierten Fussgängerachse zwischen Dorfplatz und Quartierplan via Himmelrichweg stelle dieser Verbindungsweg die kürzere und damit attraktivere Verbindung dar, auch wenn auf den letzten Metern bis zum Eingangsbereich (Oberwilerstrasse Nr. 59) ein Trottoir noch fehle.

Aufgrund der vorgesehenen Nutzung des QP-Areals werde ein empfindlicher und nicht zu unterschätzender Publikumsverkehr durch Besucher, Angestellte und Bewohner erzeugt werden. Es sei zu erwarten, dass ein gewisser Anteil dieses Publikumsverkehrs mit den öffentlichen Verkehrsmitteln bis zum Dorfplatz gelange und anschliessend den Weg zu Fuss fortsetze über die besagte Fussgänger Verbindung. Nicht ausgeschlossen werden könne, dass diese Fussgänger Verbindung auch zusätzlich arealfremden 'Durchgangsverkehr' zum oder vom dahinter liegenden Naherholungsgebiet erzeuge.

Die geplante Fussgänger Verbindung im nord-östlichen Hangbereich mit dem zu erwartenden übermässigen Fussgängerverkehrsaufkommen und die störende aber aus Sicherheitsgründen erforderliche Wegbeleuchtung stellten einen massiven Eingriff in die Privatsphäre der Einsprechenden dar. Die Aussage des Gemeinderats zur Anbindung Langsamverkehr (vgl. Mitwirkungsbericht), dass der angepasste Fussweg durch die Heckenlandschaft führe, der Fussgänger somit kaum wahrgenommen und die Privatsphäre nicht tangiert werde, sei falsch und für die Einsprechenden nicht nachvollziehbar. Im Winterhalbjahr sei der gesamte Fussweg von ihrem Garten aus einsehbar. Die Gemeinde solle sich im Zuge des Sanierungsprojekts 'Oberwilerstrasse' beim Kanton für Massnahmen zur Erhöhung der allgemeinen Verkehrssicherheit einsetzen. Mit der Realisierung eines durchgehenden einseitigen Trottoirs auf dem relevanten Abschnitt könne eine attraktive und qualitativ befriedigendere externe Anbindung des Fussgängerverkehrs an das QP-Areal via Winzerweg geschaffen werden.

Der Regierungsrat nimmt zur Einsprache wie folgt Stellung:

1) Die Einsprechenden bestreiten, dass die im kommunalen Zonenreglement Siedlung festgelegten Qualitätskriterien (gemäss § 23 Absatz 4 ZRS) für die vorliegende Quartierplanung in allen Punkten hinreichend erfüllt sind und gehen davon aus, dass der Gemeinderat dadurch einen notwendigen Nutzungsbonus nicht hätte gewähren dürfen. Die zur Genehmigung eingereichte Quartierplanung "Winzerweg" sieht mitunter Baukörper mit drei Vollgeschossen und einem zusätzlichen Attikageschoss vor. Dies steht im Widerspruch zu den Vorgaben der Zone mit Quartierplanpflicht "Winzerweg" gemäss den kommunalen Zonenvorschriften Siedlung (vgl. § 25 ZRS, wonach eine maximal zweigeschossige Bauweise vorgesehen ist). Die Quartierplanvorschriften wurden nach dem Verfahren über die Aufstellung der Zonenvorschriften vom Einwohnerrat und damit im ordentlichen Verfahren erlassen. In Verbindung mit § 40 RBG erlaubt das ordentliche Verfahren die vollständige Überprüfung und nötigenfalls abweichende Neufestlegung von Art und Mass der Nutzung. Auf eine vorgängige Anpassung der Zonenvorschriften kann hierbei verzichtet werden, da es sich beim ordentlichen Quartierplanverfahren um dasselbe Erlass-Verfahren handelt wie für den Erlass der Zonenvorschriften Siedlung massgebend ist (§ 41 Absatz 1 RBG). Zu prüfen bleiben die Anforderungen von Artikel 21 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, SR700). Demnach werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich verändert haben. Die Planbeständigkeit dient der Rechtssicherheit und schützt das Vertrauen in die Beständigkeit der Planung. Grundsätzlich gilt, dass je neuer ein Plan ist, umso mehr mit seiner Beständigkeit gerechnet werden darf und je einschneidender sich eine beabsichtigte Änderung auswirkt, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für eine Abänderung sprechen (BGE 113 Ia 455). Zu berücksichtigen gilt hierbei insbesondere die Geltungsdauer des anzupassenden Nutzungsplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (BGE 128 I 190). Der Erlass der Quartierplanung "Winzerweg" erfolgt rund achteinhalb Jahre nach der Genehmigung der Zonenvorschriften Siedlung (genehmigt mit Regierungsratsbeschluss Nr. 1421 vom 21. Oktober 2008) und damit innerhalb des angestrebten Planungshorizonts von 15 Jahren. Inhaltlich werden die Eckwerte der Zone mit Quartierplanpflicht durch die nun vorliegenden detaillierten Quartierplanvorschriften "Winzerweg" konkretisiert und die Rahmennutzungsplanung - wie in den Zonenvorschriften vorgesehen - durch eine Sondernutzungsplanung abgelöst. Die gegenüber den Eckwerten vorgenommenen Änderungen erstrecken sich insbesondere auf eine Erhöhung der Geschossigkeit und einer Änderung der Nutzungsart bei zwei Baubereichen. Mit dem Quartierplan "Winzerweg" sollen rund 60 betreute Alterswohnungen entstehen. Diese stehen mit dem 2011 erarbeiteten Alterskonzept der Gemeinde Allschwil in Übereinstimmung (vgl. Planungsbericht S. 11). In Abhängigkeit dieses Konzepts und der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung beschreibt der Gemeinderat im Planungsbericht (S. 11) einen dringenden Bedarf für eine solche Nutzung. Die statistischen Daten zur Entwicklung der Wohnbevölkerung zeigen ein verstärktes Bevölkerungswachstum seit dem Inkrafttreten der Zonenvorschriften Siedlung. Einem erhöhten Wohnraumbedarf an Alterswohnungen gemäss den Ausführungen zum Alterskonzept im Planungsbericht kann der Regierungsrat daher folgen. Die gegenüber der Wohnzone W2 erhöhte Geschossigkeit folgt in diesem Lichte dem Gedanken einer inneren Verdichtung (vgl. Protokoll der Verständigungsverhandlung vom 30. August 2017, S.3) und ist mit den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes vereinbar. Der verstärkte Fokus auf die Siedlungsentwicklung nach innen streicht das Raumplanungsgesetz seit seiner letzten Teilrevision (Änderung vom 15. Juni 2012) denn auch besonders hervor. Zudem befinden sich in direkter Nachbarschaft Bauten mit ebenfalls drei Vollgeschossen und zusätzlichem Attikageschoss. Betreute Alterswohnungen sind in aller Regel mit Gemeinschaftsräumlichkeiten, gastronomischen Angeboten und Pflegedienstleistungen (z.B. Physiotherapie, Arztpraxis) verbunden. Bei rund 60 Wohneinheiten ist es zweckdienlich, entsprechende Einrichtungen in unmittelbarer Nähe anzubieten. Es ist daher nur transparent, die hierfür entsprechende Nutzungsart im Quartierplan auch zu bezeichnen. Die Begründung für das Ausmass der beabsichtigten Änderung gegenüber den Vorgaben der kommunalen Nutzungsplanung erachtet der Regierungsrat deshalb, auch in Bezug auf die Geltungsdauer der Zonenvorschriften Siedlung von über achteinhalb Jahren, als hinreichend und mit der Planbeständigkeit vereinbar. Dies gilt umso mehr, als dass mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und dem Alterskonzept der Gemeinde die Rahmenbedingun-

gen seit dem Erlass der Zonenplanung in einer Weise geändert haben, die als wesentlich bezeichnet werden kann. Art und Mass der Nutzung des Quartierplans "Winzerweg" sind daher als recht- und zweckmässig zu bezeichnen.

Die im Zonenreglement enthaltenen Qualitätskriterien (§ 23 Absatz 4 des Zonenreglements Siedlung) sollen auch im ordentlichen Quartierplanverfahren dem Gemeinderat weiterhin als Leitlinie dienen und bei der Ausarbeitung der Quartierplanung Beachtung finden. Zu der in der Einsprache monierten "mangelhaften Erschliessung des Langsamverkehrs" ist klarzustellen, dass sich dieses Qualitätsmerkmal insbesondere auf das Quartierplan-Areal selbst bezieht und nicht auf die Anbindung der Quartierplanung an das umgebende Erschliessungsnetz, da diese nicht oder nur bedingt durch die vorliegende Planung beeinflusst werden kann. Das im Quartierplan "Winzerweg" verankerte Konzept zur Durchwegung der Parkanlage, der funktionalen Trennung zwischen Haupteerschliessung resp. Einstellhallenzufahrt und interner Erschliessung ist in sich stimmig und erlaubt der Bewohnerschaft eine sichere und attraktive Nutzung der grosszügigen Grünanlagen. Die Anbindung an den öffentlichen Verkehr soll für die Bewohnerinnen und Bewohner zudem mittels Transportdienst erfolgen. Damit wird die in Zonenreglement stipulierte Absicht bzw. das entsprechende Kriterium insbesondere für das vorgesehene Nutzungskonzept hinreichend beachtet. Zur monierten "Quartiernebenerschliessung" wird auf die Ausführungen in nachfolgender Ziffer 3) verwiesen. Zu den beiden anderen Punkten in der Einsprache wird auf die bereits dargelegten und in den nachfolgenden Ausführungen unter den Ziffern 2) und 3) verwiesen (betreffend Art und Mass der Nutzung). Der Regierungsrat kann den Argumenten der Einsprechenden zur mangelnden Beachtung der Qualitätskriterien deshalb nicht folgen. Die getroffenen Planungsmassnahmen sind daher sowohl als recht- als auch als zweckmässig anzusehen.

2) Die Einsprechenden führen aus, dass die vorgesehene Geschäftsnutzung in der bestehenden Villa und im Annexbau G resp. in diesem Bereich des Quartierplans nicht tolerierbar sei. Zu den Einwänden gegenüber Art und Mass der Nutzung der Hauptbauten F und G ist auf die vorangehende Ziffer 1) zu verweisen. Inwiefern die Wohn- und Geschäftsnutzung explizit im Bereich der bestehenden Villa und des Neubaus nicht tolerierbar sei, lassen die Einsprechenden offen. Auf dieses unbegründete Argument kann deshalb nicht eingetreten werden.

Darüber hinaus wird in der Einsprache eine durch den Restaurationsbetrieb ausgehende hohe Angestellten-, Bewohner- und Besucherfrequenz geltend gemacht, welche im Widerspruch zum Zonencharakter der angrenzenden Bauzonen stünde und mit erheblichen Emissionen verbunden sei. Massgebend für die Beurteilung von Aussenlärmimmissionen ist die Lärmschutz-Verordnung (SR 814.41). Diese weist den Nutzungszonen unterschiedliche Empfindlichkeitsstufen zu. Gemäss § 21 Absatz 1 des Raumplanungs- und Baugesetzes und § 8 Absatz 1 QR gilt sowohl in der Wohnzone W2 als auch für das Quartierplan-Areal die Empfindlichkeitsstufe II. Folglich sind auch mit einem Restaurationsbetrieb dieselben Anforderungen und Vorgaben der Lärmschutzverordnung einzuhalten, wie in der umgebenden Wohnzone W2. Zu den befürchteten, in einer Klammerbemerkung weder weiter ausgeführten noch begründeten Geruchsemissionen verweist der Regierungsrat auf die massgebende Luftreinhalteverordnung (LRV, SR 814.318.142.1), welche vor schädlichen oder lästigen Luftverunreinigungen schützen soll (Artikel 1 Absatz 1 LRV).

Der Zonencharakter bestimmt sich nicht ausschliesslich über die damit zusammenhängenden Lärmimmissionen sondern vielmehr durch die städtebauliche Struktur der Bebauung und der Aussenraumgestaltung. Wie im Protokoll der Verständigungsverhandlung auf Seite 3 ausgeführt wird, wurde die vorliegende Quartierplanung durch verschiedene mit Städtebau beauftragte Kommissionen beurteilt und für gut befunden. Der Regierungsrat teilt diese Beurteilung und begrüsst sowohl den Erhalt bestehender Strukturen, den qualitativen Umgang mit dem Aussenraum (insbesondere die Parkanlage, den Heckenschutz und das Erschliessungskonzept) und sieht in der partiellen Erhöhung einzelner Baukörper um ein Vollgeschoss keinen grundsätzlichen Bruch mit dem Zonencharakter der umliegenden Wohnzonen. Die Quartierplanung "Winzerweg" gründet mit der Situierung und Ausgestaltung der Baubereiche auf einem in sich geschlossenen Bebauungskonzept, das den Gedanken einer Alterssiedlung widerspiegelt. Die durch die Baubereiche entstehenden Höhenbezüge sind daher in einem städtebaulichen Gesamtkontext zu betrachten und nicht isoliert

einer Einfamilienhaussiedlung gegenüberzustellen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich auch die Überbauung der Einsprechenden - die Quartierplanung "Holeepark" - in die umgebende Wohnzone W2 eingliedert und auch hier einzelne Bauten dreigeschossig und mit zusätzlichem Attikageschoss realisiert wurden. Im Weiteren stützt sich der Regierungsrat auf die Ausführungen seiner Kommission für die Beurteilung von Arealüberbauungen (Arealbaukommission). Von einem Widerspruch zum Zonencharakter kann deshalb keine Rede sein.

Bleibt noch darauf hinzuweisen, dass aus dem Informations- und Mitwirkungsverfahren (§ 7 RBG) kein direkter Anspruch auf rechtliches Gehör erwächst, da es sich hierbei nicht um ein Verfahren vor einer Gerichts- oder Verwaltungsinstanz handelt - im Gegensatz zum eigentlichen Genehmigungsverfahren des vorliegenden Quartierplans (vgl. dazu Artikel 29 Bundesverfassung, SR 101). Eine Auseinandersetzung mit den Eingaben aus der Mitwirkung muss deshalb nicht in derselben Tiefe erfolgen wie es im Rahmen des rechtlichen Gehörs erforderlich ist. Die massgebenden Anforderungen von § 2 der Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV); das Prüfen der Eingaben (aus der Mitwirkung), die Stellungnahme der Planungsbehörde dazu sowie die Zusammenfassung der Ergebnisse im Mitwirkungsbericht und dessen öffentliche Auflage, wurde nachgekommen und die formellen und materiellen Voraussetzungen damit erfüllt.

3) Zum angesprochenen Verhältnis von Nutzungsbonus und Erschliessungsqualität für den Langsamverkehr wird auf die voranstehenden Ausführungen in Ziffer 1) verwiesen. Zwar ist die vorgesehene Langsamverkehrs-Anbindung des Quartierplans an den Dorfplatz über den Mühlebach- und Himmelrichweg durchaus nicht der direkteste Weg. Die Einsprechenden berücksichtigen in ihren Ausführungen jedoch nicht hinreichend, dass die Oberwilerstrasse (eine Kantonstrasse) bislang kein Trottoir im entsprechenden Abschnitt aufweist. Fussgänger sind zweifelsohne auf ein attraktives, aber vor allem sicheres Wegnetz angewiesen, was mit der Oberwilerstrasse nur bedingt gegeben ist. Entsprechend sind die Erläuterungen der Gemeinde (im Planungsbericht) und die primäre Anbindung über den Mühlebach- und Himmelrichweg nachvollziehbar. Die quartierinterne Erschliessung in der nord-östlichen Ecke, welche im weiteren Verlauf auf die Oberwilerstrasse mündet, kann deshalb nur eine bedingte Alternative darstellen. Nichts desto trotz ist festzustellen, dass die Fusswegverbindung durch den Anknüpfungspunkt des zukünftigen Weges [REDACTED] [REDACTED] die seit 1919 im Eigentum der Einwohnergemeinde Allschwil steht - und durch ein öffentliches Gehrecht seit 1956 zu Lasten [REDACTED] bis zur Kantonstrasse, gesichert ist. Insofern bestünde bereits heute die Möglichkeit, dass die besagte Verbindung zum Quartierplan-Areal von der Öffentlichkeit genutzt wird. Es liegt im Ermessen der Planungsträgerin, der Gemeinde Allschwil, das Quartierplanareal über diese bestehende Wegverbindungen mit anzubinden. Das kantonale Raumplanungsrecht sieht demgegenüber keinen expliziten Schutz von Aussicht, heutiger Nutzung, Besonnung oder der Inanspruchnahme einer bestehenden Wegverbindung vor. Die von den Einsprechern angebrachten Befürchtungen vor einer möglichen Beeinträchtigung ihrer Aussicht und Privatsphäre vermögen daher eine Unrechtmässigkeit der Planungsmassnahme oder ein Überschreiten des Ermessens der Gemeinde nicht zu belegen. Die vorgesehene Fusswegverbindung im Nordosten der Quartierplanung ist daher als rechtmässig zu beurteilen.

Die Einsprache muss, soweit darauf eingetreten werden kann, als unbegründet abgewiesen werden.

2. Beschlüsse

- ://: 1. [REDACTED], soweit darauf eingetreten werden kann, im Sinne der Erwägungen als unbegründet abgewiesen.
2. Die vom Einwohnerrat Allschwil am 26. April 2017 beschlossenen Quartierplanvorschriften „Winzerweg“ und Mutation "Parzelle Nr. C961" zum Zonenplan Siedlung werden gestützt auf § 2 RBG im Sinne der Erwägungen genehmigt und damit allgemeinverbindlich erklärt.
 3. Massgebend sind die mit den Inventarnummern 2/QP/26/0, 2/ZPS/1/8, 2/LES/2/2 (Quartierplan, Mutation zum Zonenplan Siedlung und Mutation zum Lärm-Empfindlichkeitsstufen-Plan) und 2/QR/26/0 (Quartierplanreglement) versehenen Exemplare der Pläne und des Reglementes.
 4. Die Ziffer 2 dieses Beschlusses ist gestützt auf § 9 Geschäftsordnung des Regierungsrates im Amtsblatt zu veröffentlichen.
 6. Die Gemeinde wird aufgefordert, bei der Veröffentlichung der Pläne und der Reglemente (im Internet und in Papierform) die regierungsrätlichen Eintragungen (Erwägungen und Nichtgenehmigungen) zu übernehmen.

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:

- [REDACTED]
- Gemeinderat Allschwil, 4123 Allschwil
- Stierli + Ruggli, Ingenieure und Raumplaner AG, Unterdorfstrasse 38, Postfach, 4415 Lausen
- Landeskanzlei (Publikation Amtsblatt)
- BUD, Bereich Infrastruktur und Mobilität
- BUD, Bereich Raumentwicklung und Baubewilligung
- Bau- und Umweltschutzdirektion

Der 2. Landschreiber:

Nic Kaufmann