



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8387.02

BD/P058387
Basel, 2. November 2005

Regierungsratsbeschluss
vom 1. November 2005

Interpellation Nr. 73 Annemarie Pfeifer betreffend Missachtung der Planungshoheit der Landgemeinden

(eingereicht vor der Grossratssitzung vom 19. Oktober 2005)

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Gemäss Art.2, Abs.3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung haben "die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf zu achten, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgabe nötigen Ermessensspielraum zu lassen". Was veranlasst den Regierungsrat, diese bundesrechtliche Vorschrift zu missachten?

Diese Vorschrift wurde nicht missachtet. Es liegt im Ermessen der Gemeinde Riehen, einen kommunalen Richtplan zu erlassen. Diese Richtpläne werden für die kantonalen Behörden nur verbindlich, wenn sie der Regierungsrat genehmigt hat (§ 94 Abs. 3 des Bau- und Planungsgesetzes (RPG) vom 17. Nov. 1999). Kommunale Richtpläne müssen aber dem Regierungsrat nicht vorgelegt und von ihm auch nicht genehmigt werden. In diesem Falle sind diese kommunalen Richtpläne nur für die Gemeindebehörden verbindlich. Sinnvoll ist die Genehmigung kommunaler Richtpläne durch den Regierungsrat nur, wenn die Koordination mit Planungen des Kantons oder des Bundes sichergestellt werden soll. In diesem Sinne hindert Art. 2 Abs. 3 RPG die kantonalen Behörden nicht an einer umfassenden Zweckmässigkeitsprüfung kommunaler Richtpläne, sofern die Gemeinde diese zur Genehmigung vorlegt. Die Vorlage dieser kommunalen Richtpläne zu Händen des Regierungsrates sowie dessen Genehmigung sind jedoch wie erwähnt nicht zwingend.

Demgemäss ist die Nichtgenehmigung eines kommunalen Richtplans durch den Regierungsrat keine Frage der Gemeindeautonomie, weil sie keine Rechtswirkung hat. Der Regierungsrat gibt damit nur zu verstehen, dass er andere Vorstellungen über die Entwicklung des Gemeindegebietes hat. Die Entwicklung von Vorstellungen über die räumliche Entwicklung des Kantonsgebiets und ihre Verankerung in einem Richtplan gehört zu den gesetzlichen Aufgaben des Regierungsrates und kann daher nicht als verfassungswidrig (d.h. als unzulässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie) bezeichnet werden, wenn sie von den Vorstellungen einer Gemeinde abweichen.

§ 94 Abs. 2 RPG hält fest, dass für Richtpläne der Gemeindebehörden die Vorschriften des Bundesrechts über die Verbindlichkeit und Anpassung des kantonalen Richtplans sinngemäss gelten. In entsprechender Analogie zu Art. 11 des Bundesgesetzes über die Raum-

planung übt der Kanton gegenüber einer Landgemeinde die gleiche Funktion aus wie der Bund gegenüber seinen Kantonen: Die übergeordnete Behörde prüft und genehmigt, wenn die Richtpläne „... namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes (sinngemäss: des Kantons) und der Nachbarkantone (sinngemäss: Nachbargemeinden) sachgerecht berücksichtigen.“ Im vorliegenden Fall des Richtplans der Gemeinde Riehen sind raumwirksame Aufgaben des Kantons berührt; der „Ermessensspielraum“ tangiert eine zentrale Anforderung des Kantons, Entwicklungsgebiete für Wohnungsbau sicherzustellen. Diesen Anforderungen entspricht der Richtplan der Gemeinde Riehen in der heutigen Form nach Auffassung des Regierungsrates nur teilweise. Deswegen konnte ihn der Regierungsrat nicht genehmigen. Andernfalls hätte er einen kommunalen Richtplan genehmigt, welcher auch für ihn verbindlich geworden wäre, obschon der Richtplan noch nicht genügend Entwicklungsgebiete für den Wohnbau vorsieht. In diesem Sinne dient die Haltung des Regierungsrats zum Richtplan Riehen einzig der Koordination der kantonalen Wohnbaupolitik.

2. In Art.4, Abs.2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung ist hinsichtlich der Beteiligung an der Planung festgehalten; "sie (die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden) sorgen dafür, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken kann". Diese Mitwirkung hat in Riehen stattgefunden: Der Richtplan ging in eine breite Vernehmlassung und wurde von Einwohnerrat genehmigt. In der Volksabstimmung zu den Moostalinitiativen hat der Riehener Souverän ein deutliches Signal gesetzt. Weshalb ist der Regierungsrat nicht bereit, diese demokratischen Entscheide zu respektieren?

Das Mitwirkungsverfahren wird vom Regierungsrat nicht in Frage gestellt, es steht in Übereinstimmung mit § 94 Abs. 2 BPG, wonach für den Erlass kommunaler Richtpläne sinngemäss die Vorschriften des Bundesrechts über die Verbindlichkeit und Anpassung des kantonalen Richtplans gelten.

Es trifft nicht zu, dass der Regierungsrat das Abstimmungsergebnis vom 28. November 2004 nicht respektieren würde. Im Gegenteil. Der Regierungsrat hat seine Achtung des Abstimmungsergebnisses im Schreiben an den Gemeinderat betreffend Genehmigung des Richtplans Riehen vom 2. Februar 2005 ausgedrückt.

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das Baudepartement bereits in frühen Phasen der Riehener Richtplanerarbeitung und auch in der Vernehmlassung vom 3. März 2003 (koordinierte kantonale Stellungnahme zum Richtplanentwurf) deutlich gemacht hat, dass die Auszonungsbestrebungen von einer Strategie begleitet sein müssten. Auf diese Strategie hat auch der Regierungsrat im erwähnten Schreiben vom 2. Februar 2005 hingewiesen:

„Es ist zu prüfen, inwieweit in Riehen ein Potential an Aufzonung/en oder an Bauland besteht, das als Ersatz für die sicher teilweise angezeigte Auszonung zugunsten der landschaftlichen Qualitäten des Mittelfeldes herhalten könnte...“.

Diese Kompensation für die im Mittelfeld verlorenen Bebauungspotenziale hat die Gemeinde Riehen bisher trotz prognostiziertem Zusatzbedarf an Wohnraum weder im vorgelegten Richtplan noch in den vorliegenden Entwürfen betreffend die Zonenplanrevision Riehen näher beziffern können.

3. Gemäss kantonalem Bau- und Planungsgesetz, § 103 ist "die Ortsplanung Sache der Gemeinden." Ist der Regierungsrat bereit, die Respektierung der Gemeindeautonomie in Planungsfragen zu gewährleisten?

Die Ortsplanung ist Sache der Gemeinden. Der Regierungsrat denkt nicht daran und hat das auch nie zum Ausdruck gebracht, die Respektierung der Gemeindeautonomie in Planungsfragen nicht zu gewährleisten. Hingegen prüft der Kanton, ob die Pläne rechtmässig und im Sinne des Raumplanungsgesetzes zweckmässig sind (§ 114 Abs. 2 BPG). Mit der Ausdehnung der Überprüfungsbefugnis auf die Zweckmässigkeit der Pläne hat sich der Gesetzgeber der Meinung angeschlossen, die Unterscheidung zwischen Rechtswidrigkeit und Unzweckmässigkeit sei problematisch und besonders im Raumplanungsrecht unpraktikabel. Die Gemeinde ist in der Ortsplanung verpflichtet, nicht nur lokale, sondern regionale und überregionale Bedürfnisse zu beachten. Dazu gehört auch der Bedarf an Nutzungs- oder Baulandreserven. Es ist gerade Aufgabe der kantonalen Behörden, übergeordnete Gesichtspunkte bei der Ortsplanung der Gemeinden zur Geltung zu bringen. Sie kann sich dabei auf die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes und die von diesem vorgeschriebenen Planwertungen stützen. Die Gemeindeautonomie kann die Gemeinde nur dann mit Erfolg geltend machen, wenn sich der Eingriff des Kantons in die kommunale Gestaltungsfreiheit nicht mit vernünftigen, sachlichen Gründen vertreten lässt. Dabei dürfen die kantonalen Behörden korrigierend eingreifen, wenn Lösungen der Gemeinde sich auf Grund überkommener öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweisen. Deshalb sollte nach Auffassung des Regierungsrates anlässlich der anstehenden Zonenplanrevision Riehen versucht werden, weitere Koordination und Abstimmung der gemeinsamen Interessen zwischen der Gemeinde Riehen und dem Kanton zu erzielen. Zu diesem Zwecke hat das Baudepartement, Hochbau- und Planungsamt als Fachstelle für Raumplanung, der Gemeinde Riehen unlängst die Bildung einer entsprechenden Arbeitsgruppe vorgeschlagen, in der Vertreter der Gemeinde Riehen auf einer partnerschaftlichen Ebene Einsitz nehmen.

4. In Riehen handelt der Kanton gleichzeitig als Landeigentümer und als Aufsichtsbehörde. Ist der Regierungsrat ebenfalls der Ansicht, dass es aus staatsrechtlichen Gründen unzulässig ist, mit dem Mittel des kantonalen Richtplanes materielle Interessen des Kantons als Landbesitzer durchzusetzen?

Der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass es unzulässig wäre, mit dem Mittel des kantonalen Richtplanes materielle Interessen des Kantons als Landbesitzer durchzusetzen. In keinem Fall würde der Regierungsrat Hand bieten, um das materielle Interesse der *Einwohnergemeinde der Stadt Basel* als Landeigentümerin im Moostal mit dem kantonalen Richtplan durchzusetzen. Der Regierungsrat weiss zu unterscheiden zwischen Aufsichts- und Planungsfunktionen. Diese dezidierte Haltung des Kantons ist der Gemeinde Riehen mehrfach zum Ausdruck gebracht worden. Materielle Ansprüche, die sich aus Auszonungen ergeben, verfolgt die Regierung auf dem ordentlichen Weg, nicht via Planungsinstrument Richtplan. Hingegen sollte unabhängig von der Frage der Auszonung im Moostal zumindest die Wohnbaupolitik der Gemeinde Riehen hinsichtlich prognostizierten Zusatzbedarfs an Wohnungen mit jener des Kantons einigermaßen konsistent sein (s. dazu auch Antwort zu Pkt. 2.).

5. Welche Lehren hat der Regierungsrat aus dem Bundesgerichtsentscheid betreffend die Nichteinzonung des Bruderholzackers in der Gemeinde Bottmingen gezogen? (Kanton Basel-Stadt vs. Gemeinde Bottmingen). Glaubt er mit einer innerkantonalen Gemeinde leichteres Spiel zu haben?

Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Interpellantin die Lehre meint, die aus dem Urteil des Enteignungsgerichtes Basel-Landschaft (nicht Bundesgericht) von 1997 betreffend Land in Binningen (nicht Bottmingen) zu ziehen sei. Der Regierungsrat hat die Lehre bereits früh gezogen und auf einen Weiterzug des Urteils verzichtet.¹

Ausschlaggebend für den Nicht-Weiterzug war, dass die von der Zonenrevision betroffenen Grundstücke nicht ausgezont wurden (wie es im Moostal mehrheitlich der Fall sein soll), sondern von einer "Nicht-Einzonung" betroffen waren und dass in solch einem Fall gemäss gerichtlicher Rechtsprechung nur ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht ausgelöst wird.²

¹ (aus der Medienmitteilung des RR vom 28. Aug. 1997)

Aufgrund neuer Teilzonenvorschriften auf dem Bruderholz hatten die Einwohnergemeinde der Stadt Basel und das Bürgerspital Basel wegen materieller Enteignung geklagt. Das Enteignungsgericht hatte Anfang Februar 1997 die Klage abgewiesen. Gemäss gerichtlicher Rechtsprechung sind die von der Zonenrevision betroffenen Grundstücke nicht ausgezont worden, sondern sie sind von einer "Nicht-Einzonung" betroffen.

(aus der Medienmitteilung des RR vom 28. Aug. 1997)

Die Einwohnergemeinde der Stadt Basel und das Bürgerspital Basel besitzen auf dem auf Binninger Gemeindegebiet liegenden Bruderholz rund 600'000 m² Boden. 1990 hat die Gemeinde Binningen für dieses Gebiet neue Teilzonenvorschriften erlassen, mit denen wesentliche Teile des Bruderholzes in die Landwirtschafts- bzw. in die Landschaftsschutzzone umgezont werden. Damit ist eine Werteinbusse verbunden und der Handlungsspielraum der beiden Eigentümer hinsichtlich der Arealreserve für öffentliche Nutzungen wird ausserordentlich stark eingeschränkt. Im April 1995 klagten die Einwohnergemeinde der Stadt Basel und das Bürgerspital Basel die Gemeinde Binningen zur Bezahlung einer namhaften Entschädigung wegen materieller Enteignung im Rahmen der neuen Zonenvorschriften ein. Am 6. Februar 1997 wies das Enteignungsgericht des Kantons Basel-Landschaft die Klage ab.

² (aus der Medienmitteilung des RR vom 28. Aug. 1997)

Im Falle einer Nicht-Einzonung wird nur ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht ausgelöst, nämlich dann, wenn kumulativ folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Das betroffene Land muss baureif oder grob erschlossen sein, es muss von einem gewässerschutzkonformen generellen Kanalisationsprojekt erfasst sein und der Eigentümer muss für die Erschliessung und Überbauung seiner Grundstücke bereits erhebliche Kosten aufgewendet haben. Ein Einzonungsgebot kann ferner dann bejaht werden, wenn sich das betroffene Grundstück in einem weitgehend überbauten Gebiet befindet. Sodann können weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes so gewichtig sein, dass ein Grundstück unter Umständen eingezont werden muss. Das Enteignungsgericht hat nach Prüfung dieser Voraussetzungen entschieden, dass die geforderten Kriterien für die Bejahung einer Entschädigungspflicht durch die Gemeinde Binningen an die Einwohnergemeinde der Stadt Basel und das Bürgerspital Basel nicht gegeben seien.

Die beiden Kläger hatten insbesondere geltend gemacht, dass es sich beim eingezonten Gebiet auf dem Bruderholz um einen - schon von den Dimensionen her - Sonderfall handelt, der eine abweichende Behandlung von der bisherigen bundesgerichtlichen Praxis rechtfertigt. Auch die öffentlich-rechtliche Verpflichtung der Gemeinwesen, Reserveareale für öffentliche Bauten und Anlagen sicherzustellen, wurde seitens der Einwohnergemeinde der Stadt Basel besonders betont. Das Enteignungsgericht hat die Sonderstellung des betroffenen Gebietes leider nicht berücksichtigt und die Auffassung vertreten, dass die Klägerinnen gleich zu behandeln seien wie andere private Eigentümer, dies auch aufgrund der bestehenden Praxis des Bundesgerichts.

Die Rechtsvertreter der Einwohnergemeinde der Stadt Basel sind zum Ergebnis gekommen, von einem Weiterzug des Urteils an das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft und dann allenfalls an das Bundesgericht wegen der geringen Prozesschancen abzuraten. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Auffassung an und hält es auch wegen der guten Beziehungen zur Gemeinde Binningen nicht für ratsam, das Urteil des Enteignungsgerichts weiterzuziehen.

Der Regierungsrat weist die Unterstellung, mit „einer innerkantonalen Gemeinde leichteres Spiel“ zu haben, entschieden zurück. Die guten Beziehungen und die langjährige gute Zusammenarbeit mit den Behörden der Gemeinde Riehen sind Ausdruck dafür.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatschreiber