



Vorlage an den Landrat

Motion 2002 /142 von Landrat Max Ribi betreffend "Änderung der Zuständigkeit zum Erlass und zur Genehmigung von kantonalen Nutzungsplänen"

vom 10. Juli 2007

Am 6. Juni 2002 hat der Landrat Max Ribi die nachfolgende Motion 2002/142 an den Regierungsrat überwiesen:

"Der Landrat hat gemäss seiner Kompetenz (§ 7 des Rheinhafengesetzes) am 25. Juni 1998 den Nutzungsplan Rheinhäfen (Vorlage 97/270) genehmigt. Der Regierungsrat hat den Nutzungsplan nicht in Kraft gesetzt. Der Regierungsrat hat mit den Einsprechern, Pro Natura, verhandelt und legt nun dem Landrat einen abgeänderten Nutzungsplan zur Genehmigung (Vorlage 2002/60) vor.

Die Bau- und Umweltschutzdirektion wollte ursprünglich, gestützt auf den vom Landrat am 25.1.2001 beschlossenen kantonalen Spezialrichtplan, "Regionalplan Siedlung 98/88", und gemäss § 13 Absatz 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes, den Nutzungsplan Rheinhäfen in eigener Regie abändern und genehmigen. Auf schriftliche Intervention des Unterzeichneten und aufgrund der Empfehlung des Rechtsdienstes des Regierungsrates wird dem Landrat nun in der Vorlage 2002/60 der abgeänderte Nutzungsplan Rheinhäfen im Sinne "im Zweifelsfalle doch vor den Landrat" zum Beschluss unterbreitet.

Die zitierten Paragraphen:

§ 7 des Rheinhafengesetzes: "Der Landrat scheidet das vom Gesetz festgelegte Hafengebiet mit den bestehenden öffentlichen Erschliessungsstrassen und den Hafenanlagen in einem Kantonalen Nutzungsplan aus."

§ 13 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes: "Die kantonalen Nutzungspläne sind von der Bau- und Umweltschutzdirektion zu erlassen. Diejenigen, die sich nicht auf einen kantonalen Richtplan oder einen kantonalen Spezialrichtplan stützen, sind vom Landrat zu genehmigen; ausgenommen von der Genehmigung durch den Landrat sind die Baulinien entlang der Leitungen von regionaler Bedeutung, der Gewässer und der kantonalen Schutzzonen."

Was steht im kantonalen Spezialrichtplan, "Regionalplan Siedlung" bezüglich Rheinhäfen? - Im Objektblatt Nr. S. 3.1: "Industrie- und Gewerbegebiet von kantonaler Bedeutung". Es steht nichts drin über den Konfliktpunkt "Naturschutz" und auf dem Plan fehlt die entsprechende Signatur.

Nutzungspläne der Gemeinden werden von der Gemeindeversammlung beschlossen und müssen vom Regierungsrat genehmigt werden, um Rechtskraft zu erlangen. Für die eigenen, kantonalen Nutzungspläne wird ein anderer Massstab angelegt; die Bau- und Umweltschutzdirektion erlässt und genehmigt zugleich.

Der Unterzeichnete ist mit der am Beispiel "Nutzungsplan Rheinhäfen" zu Tage getretenen Auslegungsabsicht des "Regionalplan Siedlung" gar nicht einverstanden. Man ist versucht, zu vermuten, dass man in diesem Fall den Landrat umgehen wollte. Der Detaillierungsgrad des "Regionalplan Siedlung" genügt aber in den meisten Fällen nicht, um daraus einen grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplan ableiten zu können. Es besteht die Gefahr der willkürlichen Interpretation.

Schlussfolgerung: Die Kompetenzen zur Genehmigung von Nutzungsplänen müssen neu geregelt werden. Der Regierungsrat soll wieder, wie im alten Baugesetz, zuständig werden. Der Landrat beschliesst die kantonalen Nutzungspläne, wenn der Konkretisierungsgrad der kantonalen Richtlinien nicht ausreicht."

Antrag:

Abänderung von § 13 Abs. 2 des Raumplanungs- und Baugesetzes. Die kantonalen Nutzungspläne sind vom Regierungsrat zu erlassen. Diejenigen, die sich nicht auf den kantonalen Richtplan oder einen kantonalen Spezialrichtplan oder einen ungenügend konkretisierten Richtplan oder Spezialrichtplan stützen, sind vom Landrat zu genehmigen; ausgenommen von der Genehmigung durch den Landrat sind die Baulinien entlang der Leitungen von regionaler Bedeutung, der Gewässer und der kantonalen Schutzzonen.

Der Regierungsrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

1. Der Anlass zur Motion

Anlass für diesen parlamentarischen Vorstoss ist die kantonale Nutzungsplanung Rheinhäfen Birsfelden und Muttenz. Beim vorliegenden kantonalen Nutzungsplan handelt es um den Typus von Plan, der zur Erfüllung einer kantonalen Aufgabe für ein begrenztes Gebiet die Nutzungsordnung festlegt. Dies an Stelle der kommunalen Planung. Diese Art von kantonalen Nutzungsplänen ist rar. Es gibt davon im ganzen Kanton etwa ein halbes Dutzend. Der weitaus grösste Teil der kantonalen Nutzungspläne sind Baulinien, Bau- und Strassenlinien- resp. Bau- und Trasseelinienpläne resp. Strassenbauprojekte (§ 15 StG). Was ist passiert? Dazu ein kurzer Abriss des konkreten Verfahrens.

Die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion erteilte am 27. Juni 1994 den Auftrag zur Erstellung des kantonalen Nutzungsplans Rheinhäfen Birsfelden und Muttenz. Der Regierungsrat beschloss am 16. Dezember 1997 den kantonalen Nutzungsplan zuhanden des Landrates. Der Landrat genehmigte den Plan am 25. Juni 1998 mit einigen Änderungen. Vom 27.7. - 25.8.1998 erfolgte das öffentliche Planaufgelaufe verfahren. In diesem Zeitraum gingen zwei Einsprachen (Shell und Pro Natura Baselland zusammen mit dem Basellandschaftlichen Natur- und Vogelschutzverband BNV) ein. Zuständig für die Behandlung dieser Einsprachen und die Inkraftsetzung des Kantonalen Nutzungsplans ist der Regierungsrat. Shell hat die Einsprache in den Verhandlungen zurückgezogen. Im Rahmen der Einsprachebehandlung unter der Federführung des Amtes für Raumplanung/ Bau- und Umweltschutzdirektion wurden in der Form einer Verordnung Ergänzungen und Präzisierungen im Bereich der Umsetzung der Anliegen des Naturschutzes zum kantonalen Nutzungsplan

Rheinhäfen erarbeitet und mit den Naturschutzorganisationen abgesprochen. Die Naturschutzorganisationen erklärten sich schriftlich bereit, nach Inkraftsetzung der Verordnung ihre Einsprache zurückzuziehen. Der Rechtsdienst des Regierungsrates kam im Rahmen des Mitberichts zu dieser Verordnung zum Schluss, dass die Regelung von Detailbestimmungen mit einer regierungsrätlichen Verordnung nicht möglich sei und schlug vor, diese Bestimmungen als Ergänzung in das Zonenreglement aufzunehmen und neu zu beschliessen. In diesem Sinne wurde der kantonale Nutzungsplan ergänzt.

In der Zwischenzeit trat das neue Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) in Kraft (1. Januar 1999) und wurde der Regionalplan Siedlung vom Landrat genehmigt (25. Januar 2001). In diesem Zusammenhang wurde geprüft, ob der ergänzte kantonale Nutzungsplan - gestützt auf den Regionalplan Siedlung - gemäss § 13 Abs. 2 RBG von der Bau- und Umweltschutzdirektion zu erlassen ist. Die Varianten wurden der landrätlichen Bau- und Planungskommission unpräjudiziert präsentiert. Nach Rücksprache mit dem Rechtsdienst des Regierungsrates und der Rechtsabteilung der Bau- und Umweltschutzdirektion wurde dann beschlossen, den kantonalen Nutzungsplan Rheinhäfen mit seinen Ergänzungen dem Landrat zur definitiven Genehmigung vorzulegen. Dabei war nie die Absicht, den Landrat zu umgehen.

Es ergaben sich die folgenden Vorgehensschritte: Der Regierungsrat hiess die Einsprachen der Naturschutzorganisationen gut und erteilte den Auftrag zur Ergänzung des kantonalen Nutzungsplans. Die Ergänzungen wurden vom Regierungsrat beschlossen und an den Landrat überwiesen. Der Landrat beschloss am 10. April 2003 über die Ergänzungen zum kantonalen Nutzungsplan Rheinhäfen. In der Folge wurde der Landratsbeschluss in der Gemeinde Birsfelden öffentlich aufgelegt. Einsprachen gingen keine ein, worauf der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1484 vom 23. September 2003 den kantonalen Nutzungsplan in Kraft setzte.

Aus dieser Übersicht ist ersichtlich, dass das Verfahren korrekt abgelaufen ist und der Landrat entsprechend seinen Kompetenzen in das ganze Verfahren einbezogen wurde.

Im Folgenden wird das heutige Verfahren gemäss geltendem Recht und das Verfahren gemäss Konzept Ribí einander gegenüber gestellt.

2. Inhalt der Motion - Änderung der Verfahrenszuständigkeiten

2.1 Heutiges Verfahren zur kantonalen Nutzungsplanung (vereinfacht)

In der Hierarchie der Planungsinstrumente steht über der kantonalen Nutzungsplanung die kantonale Richtplanung, welche behördenverbindlich ist und vom Landrat erlassen wird (§ 11 RBG und § 13 Strassengesetz (StG)). Die kantonalen Nutzungspläne sind grundeigentümerverbindlich und werden von der Bau- und Umweltschutzdirektion beschlossen, sofern sie sich auf die kantonale Richtplanung (im Strassenbau alternativ auf ein Generelles Projekt) stützen, andernfalls sind sie vom Landrat zu beschliessen (§ 13 RBG und § 15 StG).

Der Regierungsrat sorgt für die Ausarbeitung der kantonalen Nutzungspläne. Kantonale Nutzungspläne sind öffentlich aufzulegen, betroffene Grundeigentümer sind persönlich zu benachrichtigen, und es ist Einsprache bei der Bau- und Umweltschutzdirektion möglich. Kann keine Einigung erzielt werden, so entscheidet der Regierungsrat über unerledigte Einsprachen, wobei er eine Überprüfung auf Rechtsverletzungen (inkl. Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens), auf unrichtige oder unvollständige Sachverhaltsfeststellung und auf Unangemessenheit vornimmt.

Einsprecher, welche mit dem regierungsrätlichen Einspracheentscheid nicht einverstanden sind, haben die Möglichkeit einer Beschwerde an das Kantonsgericht (§ 47 Verwaltungsprozessordnung, VPO), wobei dieses nur noch eine Prüfung auf Rechtsverletzungen und auf Sachverhaltsfeststellungen vornehmen kann, nicht aber eine Angemessenheitskontrolle (§ 45 VPO). Die von einem kantonalen Nutzungsplan Betroffenen haben somit auf kantonaler Ebene die Möglichkeit, Einsprachen bei der Bau- und Umweltschutzdirektion vorzubringen, diese unabhängig vom Regierungsrat beurteilen zu lassen und danach eine weitere Überprüfung durch das Kantonsgericht vornehmen zu lassen. Damit dürften die Betroffenen rechtsschutzmässig gut vor der Gefahr staatlicher Willkür geschützt sein.

2.2 Konzept gemäss Motion Ribi

Der Motionär und die Mitunterzeichnenden möchten, dass analog zum alten Baugesetz der Regierungsrat, und nicht wie heute die Bau- und Umweltschutzdirektion, kantonale Nutzungspläne erlässt, sofern diese von der Richtplanung gedeckt sind. Konkret bedeutet dies, dass der Regierungsrat Planerlassinstanz ist und selbst auch über unerledigte Einsprachen entscheiden muss. Dies ist gemäss Bundesgericht bundesrechtswidrig (vgl. VGE 1998/99, S. 51 unten); eine kantonale Exekutive kann nicht Nutzungspläne erlassen und gleichzeitig über die Einsprachen entscheiden. Art. 33 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung verlangt weiter die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde. Dies ist durch das Kantonsgericht nicht gegeben, da es keine Angemessenheitskontrolle vornehmen darf. Das Konzept des Motionärs verstösst somit gegen übergeordnetes Recht (Art. 33 RPG). Dies war übrigens auch der Grund, warum der Gesetzgeber beim RBG das Verfahren gegenüber dem alten Baugesetz änderte.

Die Betroffenen hätten gemäss Konzept des Motionärs auch einen verkürzten Instanzenzug auf kantonaler Ebene in Kauf zu nehmen. Dieser Preis erscheint als sehr hoch, wenn auf der anderen Seite nur entgegensteht, dass nicht mehr eine Direktion, sondern der Regierungsrat Erlassbehörde für kantonale Nutzungspläne sein soll. Geht man - wie der Motionär - davon aus, dass die Gefahr willkürlicher Interpretation und staatlicher Allmacht reduziert werden soll, so dürfte die Verschiebung der Erlasskompetenz von kantonalen Nutzungsplänen von der Bau- und Umweltschutzdirektion zum Regierungsrat kaum den gewünschten Effekt erzielen.

Noch eine Bemerkung zu "ungenügend konkretisierten Richtplänen", die der Motionär anspricht. Nachdem heute der Landrat bereits für die Genehmigung von kantonalen Nutzungsplänen zuständig ist, soweit sich diese nicht auf die kantonale Richtplanung abstützen, erscheint es wenig sinnvoll, gemäss Motionsinhalt zu verlangen, dass auch solche Nutzungspläne dem Landrat zur Genehmigung zu unterbreiten sind, die sich auf einen "ungenügend konkretisierten Richtplan" stützen.

Die Richtplanung ist eine andere Planungsebene als die Nutzungsplanung, und im nachhinein wird man in jedem Nutzungsplan Konkretisierungen finden, welche der Richtplanung nicht zu entnehmen waren (und auch nicht in diese gehören). Der "Fall" Rheinhäfen illustriert die grundsätzliche Problematik der Umsetzung übergeordneter, behördenverbindlicher Rahmenbedingungen in eine grundeigentumsverbindliche Nutzungsplanung. Jede Nutzungsplanung muss sich an übergeordneten Rahmenbedingungen (Gesetze, Richtplanungen, etc.) orientieren, wobei einzelne dieser Rahmenbedingungen sehr eindeutig sein können und kaum Interpretationsspielraum offen lassen. Andere wiederum sind (z. T. bewusst) so definiert, dass bei deren Umsetzung ein relativ grosser Interpretationsspielraum gegeben ist. Es ist unvermeidlich, dass - je grösser der Spielraum definiert

ist - bei solchen Interpretationen nicht immer einheitliche Meinungen vorliegen. Übrigens löst die vom Motionär vorgeschlagene Regelung das Problem nicht. Auch diese Regelung ist unbestimmt, sie lässt offen, was "ein ungenügend konkretisierter Richtplan oder Spezialrichtplan" sein soll.

3. Antrag

Der Regierungsrat unterbreitet auftragsgemäss den beiliegenden Entwurf einer Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes mit dem Antrag,

1. auf die Gesetzesänderung nicht einzutreten;
2. die Motion 2002/142 abzuschreiben

Liestal, 10.Juli 2007

Im Namen des Regierungsrates
die Präsidentin:

Pegoraro

der Landschreiber:

Mundschin

Beilage

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

über

Motion 2002 /142 von Landrat Max Ribi betreffend "Änderung der Zuständigkeit zum Erlass und zur Genehmigung von kantonalen Nutzungsplänen"

vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

Die Motion 2002/142 betreffend Änderung der Zuständigkeit zum Erlass und zur Genehmigung von kantonalen Nutzungsplänen ist abzuschreiben.

Liestal,

Im Namen des Landrates

die Präsidentin:

der Landschreiber: