



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 25. Juni 2014 (810 13 275/810 13 352)

Raumplanung, Bauwesen

**Mutation der Quartierplanvorschriften "Viehmarktplatz" und Mutation Teilzonenplan
Kernzone Altstadt im Bereich "Viehmarktplatz"
Quartierplanvorschriften "Viehmarktgasse 45"**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Niklaus
Ruckstuhl, Markus Clausen, Markus Mattle, Stephan Gass,
Gerichtsschreiber Stefan Suter

Parteien **Christkatholische Kirchgemeinde Laufen**, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Roman Felix, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Be-
schwerdegegner

Beigeladene **Stadt Laufen**, 4242 Laufen

Betreff Mutation der Quartierplanvorschriften "Viehmarktplatz" und Mutation
Teilzonenplan Kernzone Altstadt im Bereich "Viehmarktplatz"
(RRB Nr. 1306 vom 13.08.2013)
Quartierplanvorschriften "Viehmarktgasse 45"
(RRB Nr. 1734 vom 29.10.2013)

A. Die Einwohnergemeindeversammlung Laufen beschloss am 25. Oktober 2012 die Mutation des Quartierplans und des Quartierplanreglements "Viehmarktplatz" sowie den Quartierplan und das Quartierplanreglement "Viehmarktgasse 45". Die beiden aneinander angrenzenden Quartierplanareale liegen innerhalb des Perimeters des Teilzonenplans Kernzone Altstadt, welcher für Neubauten eine Quartierplanpflicht statuiert, und stehen im Zusammenhang mit dem projektierten Abbruch und Neubau von Wohn- und Geschäftshäusern. Die beiden Pläne sehen vor, dass die Fahrverkehrserschliessung von Osten her über die Viehmarktgasse erfolgt und am südlichen Rand des Quartierplanareals "Viehmarktgasse 45", angrenzend an das Quartierplanareal "Viehmarktplatz", eine gemeinsame Zufahrt zu den jeweiligen unterirdischen Einstellhallen erstellt wird.

B. Die öffentliche Planaufgabe fand vom 29. November 2012 bis 3. Januar 2013 statt. Während der Auflagefrist erhob die Christkatholische Kirchgemeinde Laufen, die Eigentümerin der Liegenschaft Viehmarktgasse 47, gegen beide Quartierpläne Einsprache und verlangte, die Zufahrt zur Einstellhalle sei an einen anderen Ort zu verlegen. Anlässlich der gesetzlich vorgeschriebenen Verständigungsverhandlung konnte mit der Einsprecherin keine Einigung erzielt werden.

C. Mit Beschluss des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft vom 13. August 2013 (RRB Nr. 1306) wurde die Einsprache der Christkatholischen Kirchgemeinde Laufen betreffend die Mutation der Quartierplanvorschriften "Viehmarktplatz" abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Die von der Einwohnerversammlung beschlossene Mutation der Quartierplanvorschriften wurde im Sinne der Erwägungen genehmigt und damit allgemeinverbindlich erklärt. Am 26. August 2013 erhob die Christkatholische Kirchgemeinde Laufen, vertreten durch den ehemaligen Kirchgemeindepräsidenten A.____, gegen diesen Entscheid des Regierungsrats Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie stellt in der Hauptsache das Begehren, es sei der angefochtene Entscheid unter o/e-Kostenfolge aufzuheben und die von der Einwohnergemeindeversammlung Laufen am 25. Oktober 2012 beschlossene Mutation der Quartierplanvorschriften "Viehmarktplatz" sei nicht zu genehmigen und nicht allgemeinverbindlich zu erklären (Verfahren Nr. 810 13 275).

D. Mit Entscheid vom 29. Oktober 2013 (RRB NR. 1734) wies der Regierungsrat die Einsprache der Beschwerdeführerin betreffend die Quartierplanvorschriften "Viehmarktgasse 45" ebenfalls ab, soweit darauf eingetreten wurde, und genehmigte die Vorschriften im Sinne der Erwägungen. Die Christkatholische Kirchgemeinde Laufen erhob auch dagegen Beschwerde beim Kantonsgericht und beantragt wiederum die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Nichtgenehmigung der Quartierplanvorschriften "Viehmarktgasse 45" unter o/e-Kostenfolge (Verfahren Nr. 810 13 352).

E. Am 3. Dezember 2013 vereinigte die Präsidentin der Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgerichts auf Antrag der Beschwerdeführerin und des Beschwerdegegners die beiden Beschwerdeverfahren.

F. In ihrer Beschwerdebegründung vom 2. Januar 2014 macht die Beschwerdeführerin, mittlerweile vertreten durch Roman Felix, Advokat, wie zuvor bereits im Einspracheverfahren im Wesentlichen geltend, die in den Quartierplänen vorgesehene verkehrsmässige Erschliessung mit einer gemeinsamen Zufahrt zu den Autoeinstellhallen über die Viehmarktgasse unmittelbar an der Südseite ihres Kirchgemeindehauses sei sowohl unter sicherheitstechnischen als auch unter logistischen Gesichtspunkten völlig ungeeignet und deshalb rechtswidrig. Der Haupteingang zum Kirchgemeindesaal mit einer rollstuhlgängigen Rampe befinde sich direkt gegenüber der vorgesehenen Einfahrtsrampe. Daraus ergäben sich Gefahren- und Konfliktsituationen, die sich mit einer alternativen Lage der Einfahrt vermeiden liessen. Der Regierungsrat sei überdies in Willkür verfallen, indem er über die von ihr angeführten Aspekte der Verkehrssicherheit entschieden habe, ohne eine fachliche Beurteilung vorgenommen zu haben. Weiter habe der Beschwerdegegner die Quartierplanvorschriften zu Unrecht genehmigt, da immer noch Unklarheiten betreffend die genaue Nutzung des Plangebiets vorlägen.

G. Mit Vernehmlassung vom 14. Februar 2014 beantragt die beigeladene Stadt Laufen die Abweisung der Beschwerden.

H. In seiner Vernehmlassung vom 5. März 2014 stellt der Beschwerdegegner den Antrag, die Beschwerden seien vollumfänglich abzuweisen; dies unter o/e-Kostenfolge.

I. Anlässlich der heutigen Verhandlung hat das Kantonsgericht zuerst einen Augenschein an Ort und Stelle vorgenommen. An der anschliessenden Parteiverhandlung halten die Parteien an ihren schriftlich gestellten Anträgen fest. Auf die Ausführungen in der heutigen Verhandlung wird, soweit erforderlich, in den Urteilerwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g**:

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegen, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Angelegenheit gegeben. Die Beschwerdeführerin ist Grundeigentümerin der Liegenschaft Viehmarktgasse 47 und verfügt als Nachbarin der beiden Quartierplanareale über eine spezifische räumliche Beziehungsnähe zur Streitsache. Sie ist damit im Sinne von § 47 Abs. 1 lit. a VPO durch die angefochtenen Entscheide berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung, weil ihre tatsächliche Situation durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden kann. Die Beschwerdeführerin hat sich zudem bereits in beiden Einspracheverfahren vor dem Regierungsrat beteiligt (§ 47 Abs. 2 VPO). Da auch die weiteren formellen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO grundsätzlich auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch

des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Angemessenheit eines angefochtenen Entscheids kann demgegenüber nur in bestimmten - vorliegend nicht relevanten - Ausnahmefällen überprüft werden (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario). Eine Ermessenskontrolle ist dem Kantonsgericht im Zusammenhang mit raumplanerischen Akten somit verwehrt (vgl. Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] vom 6. Juli 2011 [810 10 439] E. 2.1; KGE VV vom 2. März 2005 [810 04 141] E. 2b).

3. Im heutigen Parteivortrag rügt die Beschwerdeführerin zunächst, der Regierungsrat habe sich bei der Behandlung ihrer Einsprachen eine zu grosse Zurückhaltung auferlegt und seine gesetzlich vorgesehene volle Überprüfungsbefugnis in unzulässiger Weise nicht ausgeschöpft, insbesondere indem er keine Alternativen zur in den Quartierplänen vorgesehenen Zufahrtsregelung geprüft habe.

3.1 Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 garantiert jeder Person Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren und enthält damit unter anderem das Verbot der (formellen) Rechtsverweigerung und Rechtsverzögerung. Nach der Rechtsprechung begeht eine Rechtsmittelinstanz eine Gehörsverletzung im Sinne einer formellen Rechtsverweigerung, wenn sie den nach dem einschlägigen Prozessrecht erforderlichen Prüfungsmassstab unterschreitet und ihre Überprüfung statt der gebotenen Kognition auf einen reduzierten Umfang beschränkt (BGE 115 Ia 5 E. 2b; VGE vom 4. Juli 1990, in: BLVGE 1990 S. 60 E. 1; vgl. auch BGE 131 II 271 E. 11.7.1; BGE 133 II 35 E. 3, je mit weiteren Hinweisen). Gleichzeitig ist aber anerkannt, dass eine Rechtsmittelbehörde, die nach der gesetzlichen Ordnung mit freier Prüfung zu entscheiden hat, ihre Kognition in bestimmten Konstellationen ohne Verletzung von Art. 29 BV einschränken kann (vgl. GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., St. Gallen 2008, Rz. 17 zu Art. 29 BV, mit Hinweisen).

3.2 Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 hat das kantonale Recht die volle Überprüfung von Verfügungen und Nutzungsplänen durch wenigstens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten. Volle Überprüfung bedeutet im vorliegenden Zusammenhang sowohl Kontrollen hinsichtlich Rechtsverletzungen, einschliesslich Missbrauch, Überschreitung oder Unterschreitung des Ermessens, als auch hinsichtlich unrichtiger bzw. unvollständiger Sachverhaltsermittlung sowie die Prüfung der Unangemessenheit (HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in: Heinz Aemisegger et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010, Rz. 71 zu Art. 33 RPG). Diese bundesrechtlichen Anforderungen gelten für alle in den Sachbereich der Raumplanung fallenden Nutzungspläne der Kantone, wozu auch Quartierpläne zu zählen sind (PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 530). Der Regierungsrat hat in seiner Funktion als Rechtsmittelbehörde dementsprechend die in den Einsprachen strittigen Punkte mit voller Kognition zu prüfen und darf sich mithin nicht wie bei der Genehmigung der ihm vorgelegten Planungsbeschlüsse auf eine Rechtskontrolle beschränken (vgl. diesbezüglich Art. 26 RPG i.V.m. § 31 Abs. 5 des Raumplanungs- und Baugesetzes [RBG] vom 8. Januar 1998, wo eine Zweckmässigkeitskontrolle immerhin bezüglich kantonalen Anliegen vorgesehen ist). Er hat als Beschwerdebehörde zu beurteilen, ob das Planungsermessen richtig

und zweckmässig ausgeübt worden ist. Dabei ist allerdings im Auge zu behalten, dass der Regierungsrat kantonale Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist. Die Überprüfung ist sachlich vor allem dort einzuschränken, wo es um lokale Angelegenheiten und ausgesprochene Ermessensfragen geht, bei deren Beurteilung Sachnähe, Ortskenntnis und örtliche Demokratie von Bedeutung sind, dagegen ist sie so weit auszudehnen, dass die angemessene Berücksichtigung der übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen gewährleistet wird (vgl. BGE 131 II 81 E. 7.2.1; BGE 127 II 238 E. 3b/aa; BGE 114 Ia 245 E. 2b; AEMISEGGER/HAAG, a.a.O., Rz. 77 zu Art. 33 RPG). Bei der Angemessenheitsprüfung ist jeweils auch der den Planungsträgern zuerkannte Gestaltungsbereich zu beachten. Nach Art. 2 Abs. 3 RPG achten die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgabe nötigen Ermessensspielraum zu lassen. Die Angemessenheitsprüfung ist aus diesem Grund im Wesentlichen auf die Frage zu beschränken, ob überhaupt eine angemessene Lösung gefunden wurde. Ein Planungsentscheid ist somit zu schützen, wenn er sich als zweckmässig erweist, unabhängig davon, ob sich weitere, ebenso zweckmässige Lösungen erkennen lassen (vgl. KGE VV vom 6. November 2002, in: BLVGE 2002/2003 S. 133 E. I/1c; HÄNNI, a.a.O., S. 529 f.). Muss eine Lösung als unangemessen bezeichnet werden, so darf die übergeordnete Behörde nicht das Ermessen der plankompetenten Behörde durch ihr eigenes ersetzen; vielmehr hat sie die Sache zur neuen Entscheidung an die Planungsbehörde zurückzuweisen (BGE 120 Ib 207 E. 3; KGE VV vom 23. Januar 2013 [810 11 146] E. II/2).

3.3 Die angefochtenen Regierungsratsbeschlüsse beachten die dargelegten rechtlichen Vorgaben: So hat der Regierungsrat jeweils festgehalten, dass ihm als Beschwerdeinstanz die volle Überprüfungsbefugnis zukomme und er sowohl eine Rechts- als auch eine Zweckmässigkeitskontrolle vorzunehmen habe (vgl. E. IV/2 der jeweiligen Entscheide). Er bemerkte gleichzeitig zutreffend, dass es ihm verwehrt sei, selbständig Änderungen an den Planungsbeschlüssen vorzunehmen. In der Folge beschränkte er sich darauf, die einspracheweise gerügte Planung der Zufahrt zur Autoeinstellhalle auf ihre Zweckmässigkeit zu überprüfen. Er kam zum Schluss, dass die Zufahrt unter Berücksichtigung aller Umstände als in der vorgesehenen Variante zweckmässige Lösung betrachtet werden könne. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin entspricht dieses Vorgehen den gesetzlichen Vorgaben zur Ausübung der Überprüfungsbefugnis durch die Beschwerdeinstanz. Insbesondere stand es dem Regierungsrat aufgrund der zu wahrenen Planungsautonomie der lokalen Behörden nicht zu, mögliche Alternativen zur in den Quartierplänen vorgesehenen Einstellhallenzufahrt zu evaluieren. Es war nicht abzuklären, ob sich allenfalls andere ebenso zweckmässige Lösungen finden liessen, denn bei der Ermessensüberprüfung hat der Regierungsrat, wie vorne (E. 3.2) erwähnt, lediglich zu beurteilen, ob der gewählte Standort für die Zufahrt zweckmässig ist. Selbst wenn noch andere zweckmässige Lösungen erkennbar gewesen wären, hätte er die angefochtene Planung nicht aufheben können. Der Regierungsrat hat nach dem Gesagten seine volle Überprüfungsbefugnis unter Beachtung des Gestaltungsspielraums der Stadt Laufen ausgeschöpft und rechtskonform gehandhabt. Eine formelle Rechtsverweigerung in der Form einer unzulässigen Kognitionsunterschreitung ist dementsprechend zu verneinen.

4. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist in der Sache hauptsächlich strittig, ob die in den Quartierplänen "Viehmarktplatz" und "Viehmarktgasse 45" vorgesehene Verkehrserschlies-

sung durch eine gemeinsame Zu- resp. Wegfahrtsrampe an der Viehmarktgasse rechtlich zulässig ist.

5. Die Beschwerdeführerin rügt vorab, die angefochtenen Quartierpläne stünden im Widerspruch zu raumplanungs- und baugesetzlichen Vorschriften, weshalb sie der Regierungsrat zu Unrecht genehmigt habe.

5.1 Anlässlich des heutigen Parteivortrags hält die Beschwerdeführerin dafür, dass die Quartierpläne dem als deren Grundlage dienenden Teilzonenreglement Kernzone Altstadt widersprächen. Die Quartierpläne sähen dreigeschossige Bauten vor, obwohl im betreffenden Plansektor gemäss dem Teilzonenreglement lediglich zwei Vollgeschosse erlaubt seien. Es kann offen bleiben, ob diese Behauptung der Beschwerdeführerin zutrifft, denn § 40 Abs. 1 RBG sieht ausdrücklich vor, dass Quartierpläne von den Zonenvorschriften und der Erschliessungsplanung abweichende Bestimmungen enthalten können. Die entsprechende Rüge erweist sich schon deswegen als nicht stichhaltig.

5.2 Weiter moniert die Beschwerdeführerin, dass der Regierungsrat die Quartierpläne unzulässigerweise genehmigt habe, weil immer noch Unklarheiten über die Nutzung des Areals beständen. Die Quartierplanreglemente liessen eine Wohn- und Geschäftsnutzung zu, es werde aber nirgends eine Einschränkung bezüglich der unterirdischen Parkierung statuiert. Die Beschwerdeführerin zeigt jedoch nicht auf und es ist nicht ersichtlich, dass eine konkrete Planungsvorschrift für das Verfahren der Nutzungs- und Überbauungskonzeption bestimmt, dass die vorgesehenen Parkplätze nach Wohn- oder Geschäftsnutzung auszuscheiden sind. Die Ermittlung und Zuteilung der notwendigen Abstellplätze für die jeweilige Nutzung wird vielmehr im Baubewilligungsverfahren zu erfolgen haben. Dementsprechend erweist sich die Quartierplanung entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht als unvollständig.

5.3 Die Beschwerdeführerin bringt in der Beschwerdebegründung überdies vor, der Regierungsrat habe mit der Genehmigung der Quartierpläne in Bezug auf die Verkehrserschliessung übergeordnetes Recht verletzt. Das Strassenreglement der Stadt Laufen verweise bezüglich Ausfahrten und Ausgänge privater Liegenschaften auf öffentliche Verkehrsflächen auf das RBG (§ 41 des Strassenreglements der Einwohnergemeinde Laufen vom 31. Oktober 1996). Dieses statuiere in § 101 Abs. 2 RBG, dass Ausfahrten und Ausgänge auf Strassen und Plätze nicht zu einer Behinderung und Gefährdung der Verkehrsteilnehmer führen dürften. Garagen mit direkter Ausfahrt müssten überdies mindestens einen Abstand von fünf Metern zur Strassenlinie einhalten. Die vorgesehene Verkehrserschliessung halte die Abstandsvorschriften nicht ein und gefährde die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer. Die Quartierpläne seien deswegen nicht genehmigungsfähig.

Mit dieser Argumentation lässt die Beschwerdeführerin ausser Acht, dass die Sicherheit von Ausfahrten und Ausgängen auf öffentliche Strassen und Plätze nicht Gegenstand der Nutzungsplanung, sondern des Baubewilligungsverfahrens ist. Dies zeigt sich schon darin, dass die von der Beschwerdeführerin herangezogenen Sicherheitsbestimmungen für Bauten und Anlagen gesetzessystematisch im vierten Teil des kantonalen Raumplanungs- und Baugeset-

zes bei den allgemeinen Bauvorschriften (§ 83 ff. RBG) - und nicht im ersten Teil betreffend die Raumplanung (§ 3 ff. RBG) - verankert sind. Die entsprechende Rüge kann somit im vorliegenden Verfahren grundsätzlich nicht gehört werden. Da der Quartierplan allerdings Randbedingungen festlegt, die im anschliessenden Baubewilligungsverfahren verbindlich sind und deren nachträgliche akzessorische Überprüfung im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich ausgeschlossen ist (vgl. BGE 131 II 103 E. 2.4.1; KGE VV vom 19. Dezember 2007 [810 06 353] E. 4.1, je mit Hinweisen), kann die Verkehrssicherheit einer Zufahrt vom Kantonsgericht ausnahmsweise im Rahmen einer Planungsbeschwerde beurteilt werden, wenn es aufgrund der angefochtenen (Sonder-)Nutzungsplanung von Vornherein ausgeschlossen erscheint, dass im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren eine den Anforderungen an die Verkehrssicherheit genügende Zufahrt bewilligt werden können. Eine solche Konstellation ist vorliegend jedoch nicht gegeben. Zunächst existieren im fraglichen Bereich der Zufahrt keine Pläne mit Strassenlinien, so dass die entsprechenden Abstandsvorschriften nicht zur Anwendung gelangen. Wie sich am durchgeführten Augenschein überdies gezeigt hat, befindet sich praktisch an der Stelle der geplanten Einfahrt zur Einstellhalle - offenbar seit Jahrzehnten - eine Zufahrt zu oberirdischen Abstellplätzen, ohne dass diesbezüglich Sicherheitsprobleme bekannt wären. Die Ausfahrt erfolgt heute rückwärts auf den Viehmarktplatz, wo für die Weiterfahrt gewendet werden muss. Bedenkt man, dass der Gesetzgeber die mit dem Rückwärtsfahren verbundenen Gefahren für besonders gross hält (vgl. Art. 17 der Verkehrsregelnverordnung [VRV] vom 13. November 1962; Urteil des BGer 6P.104/2005 vom 27. Oktober 2005 E. 1) und dass die Gefährlichkeit einer Zutrittsstelle primär nach der Gefährlichkeit der einzelnen Ein- oder Ausfahrtsmanöver und weniger nach der Umfang des Verkehrs zu beurteilen ist (vgl. ANDREAS BAUMANN, in: Andreas Baumann et al. [Hrsg.], Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, Rz. 7 zu § 113 BauG/AG), so kann bezüglich der geplanten neuen Zufahrt, die jeweils vorwärts befahren wird, schwerlich von einer Verschlechterung zur gegenwärtigen Sicherheitssituation gesprochen werden.

Auf das durchaus berechtigte Anliegen der Beschwerdeführerin wird im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens einzugehen sein, um mittels geeigneter baulicher Massnahmen (z.B. speziell angepasste Rampen- und Eingangstorkonstruktion, farbliche Bodenmarkierungen, Verkehrsspiegel u.ä.) eine Gefährdung der übrigen Verkehrsteilnehmer durch die Benutzerinnen und Benutzer der Einstellhallen möglichst zu vermeiden. Da die Frage der ausreichenden Verkehrssicherheit nach dem Gesagten im vorliegenden Verfahren nicht zu beantworten war, durfte der Regierungsrat entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin auf die Einholung eines externen Verkehrsgutachtens verzichten.

6. Schliesslich wirft die Beschwerdeführerin dem Regierungsrat vor, er sei in Willkür verfallen, indem er die Zweckmässigkeit der Quartierpläne bejaht habe, obwohl die vorgesehene Lage der Zufahrt zur Einstellhalle unter verschiedenen Gesichtspunkten als völlig ungeeignet einzustufen sei.

6.1 Wie bereits vorne in Erwägung 2 ausgeführt wurde, ist dem Kantonsgericht von Gesetzes wegen nur die Rechtskontrolle gestattet. Das Gericht darf die Angemessenheit von raumplanerischen Akten nicht überprüfen. Nur qualifizierte Ermessensfehler in der Form des Miss-

brauchs oder einer Überschreitung des planerischen Ermessens unterliegen als Rechtsverletzungen der gerichtlichen Beurteilung. Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn das Ermessen nach unsachlichen, dem Zweck der massgebenden Vorschriften fremden Gesichtspunkten betätigt wird, sachgemässe Kriterien unberücksichtigt bleiben oder wenn allgemeine Rechtsprinzipien wie das Verbot von Willkür und rechtsungleicher Behandlung, das Gebot von Treu und Glauben sowie der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werden (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010, Rz. 441; RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band 1, Bern 2012, Rz. 166; BGE 137 V 71 E. 5.1). Ein Eingreifen des Kantonsgerichts in die Ermessensausübung der Vorinstanz ist vorliegend somit nur zu rechtfertigen, wenn die Quartierplanung den begleitenden Zielen und Grundsätzen der Raumplanung offensichtlich widerspricht oder wenn einzelne beim planerischen Interessenausgleich zwingend zu berücksichtigende private oder öffentliche Interessen komplett ausgeblendet wurden resp. wenn ein solches Einzelinteresse in krasser Weise überbewertet wurde. Die Quartierplanung hat im Ergebnis nicht als bloss unzweckmässig, sondern als schlichtweg unhaltbar und im Widerspruch zu Sinn und Zweck der Raumplanungsgesetzgebung oder zu Verfassungsprinzipien zu erscheinen.

6.2 Die Beschwerdeführerin macht im Einzelnen geltend, die in den Quartierplänen vorgesehene verkehrsmässige Erschliessung mit einer gemeinsamen Zufahrt zur Autoeinstellhalle über die Viehmarktgasse unmittelbar an der Südseite ihres Kirchgemeindehauses beeinträchtigen den Zugang zu ihrer Liegenschaft und gefährde deren Besucher. Der Haupteingang zum Kirchgemeindesaal befinde sich auf der Westseite des Gebäudes, der Zugang über die rollstuhlgängige Rampe führe an der südwestlichen Gebäudeecke auf den Viehmarktplatz, wo nur gerade vier Meter davon entfernt der Eingang zur Zufahrtsrampe zu liegen kommen solle. Im für vierzig Personen ausgelegten Saal fänden regelmässig Anlässe der Kirchgemeinde wie etwa Religionsunterricht für Kinder, Gemeinde-Mittagessen oder Kirchgemeindeversammlungen statt. Auch Feste wie der 1. Mai-Markt oder der Christkindlimärt zögen jeweils viel Publikum an. Die Nutzung erfolge tagsüber, abends und an Wochenenden. Die Einstellhallen seien für bis zu 50 Parkplätze konzipiert, woraus sich gemäss den Standardberechnungsmodellen weit über 200 Fahrten pro Tag ergäben. Ausgehend von dieser Konstellation erweise sich die Lage der geplanten Zufahrt sowohl unter sicherheitstechnischen wie auch unter logistischen Gesichtspunkten als völlig ungeeignet und deshalb als rechtswidrig, denn es ergäben sich Gefahren- und Konfliktsituationen, die sich mit einer alternativen Lage der Einfahrt hätten vermeiden lassen.

6.3.1 Im Quartierplan müssen die Interessen der einzelnen Grundeigentümer gegeneinander abgewogen, möglichst ausgeglichen und mit den öffentlichen Interessen in Einklang gebracht werden. Die Einwohnergemeinde Laufen und nachfolgend der Regierungsrat haben vorliegend die relevanten miteinander abzuwägenden Interessen korrekt ermittelt, was auch von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt wird. Sie haben dabei zu Recht den öffentlichen Anliegen des Heimatschutzes und der Denkmalpflege einen vorrangigen Stellenwert beigemessen, ist der historische Stadtkern von Laufen doch im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) aufgeführt und verdient deshalb in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung (vgl. Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Na-

tur- und Heimatschutz [NHG] vom 1. Juli 1966). Die gesetzliche Pflicht zur grösstmöglichen Schonung des Ortsbilds schränkte vorliegend den Planungsspielraum der Behörden (auch) hinsichtlich der Lage der Einstellhallenzufahrt von Anfang an erheblich ein. So befindet sich in den Quartierplanperimetern etwa die intakt zu erhaltende historische Stadtmauer; eine Fahrverkehrerschliessung über die Rückseite der Areale war deswegen impraktikabel. Aus den Akten und den Aussagen an der heutigen Verhandlung ergibt sich, dass die Kantonale Denkmalpflege im Rahmen der Projekterarbeitung die Auffassung vertrat, der städtebauliche Eingriff sei nur akzeptabel, wenn die Erschliessung mittels einer gemeinsamen Zufahrt über die Viehmarktgassee an der Grenze der beiden Quartierplanareale erfolge. Die Planungsbehörde folgte den Vorgaben der im Bereich des Ortsbild- und Denkmalschutzes fachkundigen Behörde und platzierte die Zufahrt in den Quartierplänen im genannten Bereich. In diesem Vorgehen ist keine Willkür zu erkennen. Zu beachten ist dabei, dass die Grundeigentümer der von den Quartierplänen erfassten Parzellen ein objektiv gewichtiges privates Interesse vorweisen können, für die geplante Wohnnutzung genügend unterirdische Autoparkplätze zu erstellen. Diesem Bedürfnis ist im Rahmen der Planung Rechnung zu tragen, wenn es sich mit den übrigen bei der Austarierung der Interessen zu beachtenden Parametern vereinbaren lässt. Die Vereinbarkeit ist vorliegend gegeben, denn weder die privaten Interessen der Beschwerdeführerin oder Dritter noch öffentliche Interessen stehen dem offensichtlich entgegen, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

6.3.2 Der von der Beschwerdeführerin hauptsächlich vorgebrachte Aspekt der mit der Zufahrt verbundenen Gefährdung der Verkehrsteilnehmer lässt die regierungsrätliche Bejahung der Zweckmässigkeit der vorgesehenen Lösung nicht als unhaltbar erscheinen. Fürs Erste gilt es diesbezüglich die von der Beschwerdeführerin verwendeten Verkehrszahlen zu relativieren. Ihre Berechnung basiert auf der Annahme, die Kundenparkplätze der Dienstleistungsbetriebe generierten ein Verkehrsvolumen von 6 bis 10 Fahrten pro Parkplatz und Tag (gegenüber 2.5 Fahrten bei der Wohnnutzung). Dabei übersieht sie, dass die Bauherrschaft erklärt hat, in der Autoeinstellhalle würden nur Stamm- und Besucherparkplätze der Wohnnutzungen, nicht aber Kundenparkplätze der Dienstleistungsbetriebe realisiert. Die Stadt Laufen hat mehrfach ausdrücklich zugesichert, die Baubewilligung mit einer entsprechenden Auflage verknüpfen zu lassen (vgl. z.B. Stadtratsprotokoll 8/2013 vom 11. März 2013, S. 2; Vernehmlassung der Stadt Laufen vom 14. Februar 2014, S. 2). Bei dieser Zusicherung wird sie sich im Baubewilligungsverfahren behaften lassen müssen. Vor diesem Hintergrund stellt sich das durch die Einstellhallen erzeugte (zusätzliche) Verkehrsvolumen als deutlich kleiner dar als von der Beschwerdeführerin vorgebracht. Dazu kommt, dass die Viehmarktgassee und der Viehmarktplatz - wie im Übrigen die gesamte Altstadt von Laufen - in einer Begegnungszone liegen. In dieser beträgt die Höchstgeschwindigkeit 20 km/h, die Fussgänger sind gegenüber den Fahrzeugführern vortrittsberechtigt und das Parkieren ist nur auf markierten Feldern erlaubt (vgl. Art. 22b der Signalisationsverordnung [SSV] vom 5. September 1979). Es darf im fraglichen Bereich somit nur mit geringen Geschwindigkeiten gefahren werden, wodurch der Anhalteweg verkürzt wird. Die verschiedenen Verkehrsteilnehmer treffen mit nahezu gleich tiefen Geschwindigkeiten aufeinander, was die Kommunikation mittels Blickkontakt und allenfalls Gesten erleichtert. Diese für das Verkehrsregime charakteristischen Merkmale reduzieren das Gefährdungspotential für alle Verkehrsteilnehmer erheblich. Das Unfallrisiko wird durch den von den geplanten Einstellhallen generierten Mehrverkehr nicht derart erhöht, dass die Zweckmässigkeit der Planung aufgrund

von Sicherheitsdefiziten ernsthaft in Frage gestellt werden könnte. Zwar nicht entscheidend, aber doch in Betracht zu ziehen ist in diesem Zusammenhang, dass das Strassenkonzept der Stadt Laufen im Rahmen des Stadtentwicklungsprogramms zurzeit in Überarbeitung ist. Dabei soll insbesondere der Bereich vor dem Kirchgemeindehaus eine verkehrsgestalterische Aufwertung erfahren und die direkte Durchfahrt vor dem Zugang zum Kirchgemeindehaus durch bauliche Massnahmen verunmöglicht werden, wodurch eine Gefährdung der Besucher durch die Benutzer der Einstellhallen gänzlich vermieden würde.

6.3.3 In Bezug auf die von der Beschwerdeführerin befürchteten Nutzungskonflikte ist zunächst zu betonen, dass es sich bei der Viehmarktgasse und beim Viehmarktplatz um öffentlichen Strassenraum handelt. Öffentliche Strassen stehen zu Zwecken des Verkehrs jedermann offen. Auch ein gewisser Anstössergebrauch im Sinne der Erschliessungsfunktion zählt zum allgemeinen Gemeingebrauch (BAUMANN, a.a.O., Rz. 4 zu § 113 BauG/AG). Die Besucher der Liegenschaft der Beschwerdeführerin können kein besseres Recht auf die Inanspruchnahme dieses öffentlichen Raums für sich geltend machen als die Anwohner und Besucher der Nachbarliegenschaften (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2376). Die gleichzeitige Benutzung durch Fussgänger, Velofahrer und Fahrzeuge - in einer Begegnungszone Teil des Konzepts und ausdrücklich erwünscht - ergibt immer eine gewisse Erschwerung des Gebrauchs für den Einzelnen. Ein vernünftiges Zusammenwirken zwischen Fussgängern, Velofahrern und Automobilisten sowie speziell zwischen den Automobilisten untereinander ist hier im Sinne gegenseitiger Rücksichtnahme unerlässlich und darf erwartet werden. Der Augenschein hat vorliegend gezeigt, dass auf dem Viehmarktplatz keine Parkfelder markiert sind. Das Abstellen von Fahrzeugen vor dem Zugang zum Kirchgemeindehaus ist somit nur für den Güterumschlag oder das Aus- oder Einsteigenlassen von Personen erlaubt. Ist der Zugang zur Einstellhalle dadurch allenfalls versperrt, muss ein anderer Verkehrsteilnehmer kurzzeitig warten, bis der Weg freigegeben wird. Es entspricht einer Erfahrungstatsache aus vergleichbaren Konstellationen, dass dies im Alltag kaum zu Problemen führt. Am Augenschein war zudem ersichtlich, dass auf dem Viehmarktplatz grundsätzlich genügend Platz zur Verfügung steht, um - den dafür nötigen guten Willen der Beteiligten vorausgesetzt - aneinander vorbeizukommen. Im Übrigen ist wiederum ergänzend auf das sich in Überarbeitung befindende Strassenkonzept der Stadt Laufen zu verweisen, das mittels gestalterischer Massnahmen eine Entflechtung der Verkehrserschliessung der Anstösser auf dem Viehmarktplatz anstrebt und dadurch die Möglichkeit einer gegenseitigen Blockierung der Liegenschaftszugänge gänzlich verhindern soll.

6.3.4 Nach dem Gesagten ergeben sich keinerlei Hinweise dafür, dass die vorliegend angefochtene Quartierplanung einen groben Ermessensfehler aufweist. Die massgebenden öffentlichen und privaten Interessen wurden ermittelt und gegeneinander abgewogen. Der daraus resultierende Kompromiss beachtet die Ziele und Grundsätze der Raumplanung - insbesondere diejenigen des Denkmal- und Heimatschutzes - und begünstigt resp. benachteiligt dabei keinen der betroffenen privaten Grundeigentümer in krasser Weise. Das durch die Lage der Zufahrt geschaffene Gefährdungspotential sowie mögliche Nutzungskonflikte lassen das Resultat des Planungsprozesses nicht als offensichtlich unzweckmässig erscheinen. Die Entscheide des Regierungsrates sind somit unter dem Gesichtswinkel des Missbrauchs des planerischen Ermessens nicht zu beanstanden.

7. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Regierungsrat in den angefochtenen Entscheiden seine Kognition ausgeschöpft hat. Er hat zu Recht festgehalten, dass vorliegend die massgebenden raumplanungs- und baugesetzlichen Vorschriften eingehalten sind. Er hat überdies im Rahmen seiner Überprüfungsbefugnis in haltbarer Weise erwogen, dass die Lage der Zufahrt eine zweckmässige Lösung darstelle. Die Beschwerden erweisen sich somit als unbegründet und sind abzuweisen.

8. Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Ausgangsgemäss sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- der Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die ausserordentlichen Kosten werden gemäss § 21 Abs. 1 VPO wettgeschlagen.

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerden werden abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'200.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'200.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber