



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

vom 18. Januar 2017 (810 15 330)

Raumplanung, Bauwesen

Kommunale Strassenplanung / Planungsgrundsätze

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Stefan Schulthess, Christian Haidlauf, Niklaus Ruckstuhl, Beat Walther, Gerichtsschreiber Stefan Suter

Beteiligte **A.**____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Roman Zeller, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Einwohnergemeinde B.____, Beschwerdegegnerin

Betreff Mutation Strassennetzplan Siedlung im Bereich "X.____gasse" und
Strassenlinienplan "X.____gasse"
(RRB Nr. 1711 vom 3. November 2015)

A. Am 24. September 2014 beschloss die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde B.____ die Mutation X.____gasse des Strassennetzplans Siedlung. Der Gemeinderat B.____ erliess in der Folge mit Beschluss vom 10. November 2014 den Strassenlinienplan

X.____gasse. Die als Sammelstrasse ausgewiesene X.____gasse führt von der Einmündung Y.____strasse her über eine Distanz von rund 900 m nach Süden und endet als Sackgasse (für Motorfahrzeuge) am Rande des Siedlungsgebiets. Geplant ist, die X.____gasse zur besseren Erschliessung des Quartiers C.____ anschliessend an diesen Punkt mittels einer Querverbindung zur parallel verlaufenden Z.____strasse auf der Parzelle Nr. 95, Grundbuch B.____, in östlicher Richtung um rund 100 m zu verlängern und dadurch an die Kantonsstrasse anzuschliessen.

B. Der Strassenlinienplan X.____gasse wurde vom 21. November 2014 bis 19. Dezember 2014 öffentlich aufgelegt und im Amtsblatt Nr. 47 vom 20. November 2014 sowie im Birsigalboten vom 20. November 2014 publiziert. Innerhalb der Auflagefrist erhob die A.____, Eigentümerin der direkt nördlich an die geplante Strasse angrenzenden Parzelle Nr. 97, Grundbuch B.____, Einsprache. Die Verständigungsverhandlung führte zu keiner Einigung. Mit Schreiben vom 10. April 2015 unterbreitete der Gemeinderat B.____ die Mutation des Strassennetzplans Siedlung und den Strassenlinienplan X.____gasse dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Genehmigung und ersuchte um Abweisung der Einsprache gegen den Strassenlinienplan.

C. Mit Beschluss Nr. 1711 vom 3. November 2015 wies der Regierungsrat die Einsprache der A.____ ab, soweit er darauf eintrat. Weiter genehmigte er die Mutation des Strassennetzplans Siedlung im Bereich X.____gasse und den Strassenlinienplan X.____gasse im Sinne der Erwägungen und erklärte die Pläne für allgemeinverbindlich. In den Erwägungen wies er darauf hin, dass die für die Genehmigung des Strassennetzplans eingeforderten quantitativen Angaben nicht vorlägen und ein Erschliessungskonzept mit dem Nachweis fehle, wie die erwarteten Verkehrsmengen auf der X.____gasse hergeleitet würden. Die entsprechenden Unterlagen seien innerhalb von sechs Monaten dem Tiefbauamt zur Prüfung einzureichen. Weiter merkte er an, für die Genehmigung der Einmündung in die Kantonsstrasse werde im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ein Verkehrsgutachten vorzulegen sein.

D. Gegen den Regierungsratsbeschluss vom 3. November 2015 erhob die A.____, vertreten durch Roman Zeller, Advokat, mit Eingabe vom 13. November 2015 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei unter o/e-Kostenfolge aufzuheben und der Strassennetzplan Siedlung im Bereich X.____gasse sowie der Strassenlinienplan X.____gasse seien nicht zu genehmigen. Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin zusammenfassend aus, der angefochtene Entscheid sei widersprüchlich, da dem Strassennetzplan die Genehmigung erteilt werde, obwohl der Regierungsrat selber davon ausgehe, dass mit dem Erschliessungskonzept und dem Verkehrsgutachten relevante Entscheidungsgrundlagen fehlten. Der Strassenlinienplan sei deshalb formell nicht genehmigungsfähig. Indem der Regierungsrat entscheidungswesentliche Unterlagen erst nachträglich einverlange, werde auch ihr rechtliches Gehör beschnitten, da sie sich nicht vorgängig dazu äussern können. Weiter rügt die Beschwerdeführerin einen Verstoss gegen die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes des Bundes. In der Planung sei für eine angemessene Wohnqualität zu sorgen. Sie habe ihr Mehrfamilienhausprojekt im berechtigten Vertrauen darauf geplant, dass die Gemeinde südlich ihres Grundstücks keine

neue Strasse bauen werde, und die Überbauung daraufhin ausgerichtet. Durch die nunmehr geplante unnötige Strasse und den dadurch erzeugten beträchtlichen Mehrverkehr werde die Wohnqualität in den entlang der Strasse gelegenen Wohnungen deutlich herabgesetzt, wobei die Lärmgrenzwerte überschritten würden. Das eingeholte Lärmgutachten attestiere zu Unrecht die Einhaltung dieser Grenzwerte, da es nicht zuletzt aufgrund des zu erwartenden Schleichverkehrs auf viel zu tiefen Annahmen der künftigen Verkehrszahlen basiere. Ausserdem befinde sich die geplante Erschliessungsstrasse in der Landwirtschaftszone, was prinzipiell unzulässig sei.

E. Die Einwohnergemeinde B.____ stellt in ihrer Vernehmlassung vom 10. März 2016 den Antrag auf kostenpflichtige Abweisung der Beschwerde. Sie weist insbesondere darauf hin, dass das im Regierungsratsbeschluss verlangte Erschliessungskonzept in Form eines Verkehrsgutachtens inzwischen vorliege. Das entsprechende Gutachten vom 6. November 2015 (revidiert am 25. November 2015) komme zum Schluss, dass die Einmündung der verlängerten X.____gasse in die Z.____strasse mit den getroffenen Massnahmen verkehrstechnisch keine Probleme verursache. Dieses Gutachten bestätigte nur, was zuvor aufgrund der vom Tiefbauamt des Kantons Basel-Landschaft vorgenommenen Prüfung bereits bekannt gewesen sei. Die Beschwerdeführerin selber habe ihr im Übrigen das Strassengrundstück im Jahr 1972 zwecks Realisierung der X.____mattstrasse abgetreten, weswegen sie stets damit habe rechnen müssen, dass dort dereinst eine Strasse gebaut werden könnte. Die Strassenparzelle befinde sich des Weiteren nicht im Landwirtschaftsgebiet, sondern in der Spezialzone für Gärtnereien, welche mit einer Gewerbezone vergleichbar sei.

F. In seiner Vernehmlassung vom 18. März 2016 beantragt der Regierungsrat, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden könne. Dies habe unter o/e-Kostenfolge zu geschehen. Er begründet seine Anträge im Wesentlichen damit, dass dem angefochtenen Strassennetzplan Richtplancharakter zukomme und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Richtpläne unzulässig sei, weshalb diesbezüglich nicht auf die Beschwerde einzutreten sei. Die Genehmigung des Strassenlinienplans sei im Übrigen aus Sicht des Kantons zu keinem Zeitpunkt problematisch gewesen. Die für die Genehmigung erforderlichen Informationen hätten zum Entscheidzeitpunkt vorgelegen, die praxisgemäss nachgeforderten Unterlagen wie das Erschliessungskonzept und das Verkehrsgutachten seien vorliegend nicht entscheiderelevant gewesen. Die - im Nachhinein gesehen unglücklich gewählten - Formulierungen hätten die Gemeinde einzig darauf hinweisen sollen, dass für die nachfolgende Detailplanung der Einmündung in die Kantonsstrasse im Rahmen des dannzumaligen Baubewilligungsverfahrens ein Verkehrsgutachten einzureichen sein werde. Der Anschluss an die Kantonsstrasse sei aufgrund der grosszügigen Platzverhältnisse aus verkehrstechnischer Sicht ohne Weiteres machbar. Das betroffene Gebiet der Gemeinde sei weiter als Verdichtungsgebiet vorgesehen, worauf die Erschliessungsplanung abzustimmen sei. Durch die geplante neue Quartierstrasse käme es zwar zu neuem Verkehr vor der Liegenschaft der Beschwerdeführerin, wie der eingeholte Lärmschutznachweis jedoch aufzeige, würden die Planungswerte problemlos eingehalten. Die Strassenparzelle befinde sich entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin auch nicht in der Landwirtschaftszone.

G. Die Beschwerdeführerin repliziert am 1. Juni 2016. Sie führt insbesondere aus, dass Richtpläne nach der Rechtsprechung vorfrageweise überprüfbar seien, weshalb sie auch den Strassennetzplan in Frage stellen dürfe und in dieser Hinsicht ebenfalls zur Beschwerde legitimiert sei. Das von der Gemeinde neu vorgelegte Verkehrsgutachten basiere weiter auf einer einzigen unzuverlässigen Verkehrszählung und auf unrealistischen Annahmen, weshalb darauf nicht abgestützt werden dürfe. Daraus folge, dass sich die Gemeinde auch nicht auf das Lärmgutachten berufen könne.

H. In ihrer Duplik vom 7. Juli 2016 hält die Einwohnergemeinde B._____ an ihren früheren Ausführungen fest und betont namentlich, dass sowohl das Verkehrsgutachten als auch das Lärmgutachten fachgerecht erstellt worden seien, auf sachlich gesicherten Daten beruhten und dementsprechend als aussagekräftig anzusehen seien.

I. Auch der Regierungsrat hält in seiner Duplik vom 3. August 2016 an seinen Rechtsbegehren und Ausführungen fest.

J. Das Kantonsgericht hat heute einen Augenschein an Ort und Stelle durchgeführt, an dem unter anderem die Vertreter der Beschwerdeführerin, der Gemeinde sowie des Regierungsrats teilnahmen. An der anschliessenden Parteiverhandlung halten die Parteien an ihren schriftlich gestellten Begehren und Begründungen fest.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Entscheide des Regierungsrates die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht grundsätzlich zulässig.

1.2 Wie der Beschwerdegegner zutreffend vorbringt und die Beschwerdeführerin im heutigen Parteivortrag auch ausdrücklich anerkennt, kann nach der Rechtsprechung gegen die Genehmigung von kommunalen Strassennetzplänen kein Rechtsmittel ergriffen werden, da diese Pläne Richtplancharakter aufweisen (vgl. nachfolgend E. 3). Die kantonale Rechtsordnung sieht keine unmittelbare Anfechtung von Richtplänen vor (vgl. § 27 Abs. 2 lit. d VPO; zum Ganzen Urteil des Kantonsgerichts, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht [KGE VV] vom 4. Juni 2008 [810 07 457] E. 1.4; KGE VV vom 17. Mai 2006 [810 05 328] E. 1b). Auf die Beschwerde kann somit nicht eingetreten werden, soweit sie den Strassennetzplan Siedlung betrifft.

1.3 Bei der A._____ handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ([Nennung der gesetzlichen Grundlage]). Sie ist vorliegend nicht in ihrem amtlichen Wirkungsbereich, sondern gleich wie ein Privater von der Planung betroffen und dementsprechend zu behandeln. Nach § 47 Abs. 1 lit. a VPO ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung hat. Dieses Interesse kann rechtlicher oder auch bloss tatsächlicher Natur

sein. Es wird verlangt, dass der Beschwerdeführer durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen ist und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht (vgl. KGE VV vom 7. September 2016 [810 16 32] E. 1.2; eingehend zur raumplanungsrechtlichen Beschwerdebefugnis: KGE VV vom 3. Juni 2015 [810 14 340] E. 4). Zur Anfechtung von regierungsrätlichen Entscheiden betreffend kommunale und kantonale Nutzungspläne ist zudem grundsätzlich nur berechtigt, wer sich bereits am Einsprache- und Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat beteiligt hat (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VPO). Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 97, Grundbuch B.____, und damit direkte Anstösserin an die geplante Verlängerung der X.____gasse auf der Parzelle Nr. 95. Zwar ist gemäss dem Strassenlinienplan entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin soweit ersichtlich keine Landabtretung notwendig. Das in Frage stehende geplante Strassenstück tangiert aber das Grundstück der Beschwerdeführerin im Hinblick auf das Erscheinungsbild und mögliche Immissionen. Sie ist daher stärker als jedermann betroffen und befindet sich in einer nahen Beziehung zur Streitsache. Sie hat sich ausserdem bereits am vorinstanzlichen Einspracheverfahren beteiligt und dort die Aufhebung des Strassenlinienplans beantragt, weshalb ihre Legitimation zur Anfechtung des Strassenlinienplans zu bejahen ist.

1.4 Auf die im Weiteren frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist nach dem Ausgeführten einzutreten, soweit sie den Strassenlinienplan X.____gasse betrifft.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Eine Ermessenskontrolle ist dem Kantonsgericht im Zusammenhang mit raumplanerischen Akten dagegen verwehrt (vgl. § 45 Abs. 1 lit. c VPO; KGE VV vom 6. Juli 2011 [810 10 439] E. 2.1; KGE VV vom 2. März 2005 [810 04 141] E. 2b). Ausserdem auferlegt sich das Kantonsgericht in Übereinstimmung mit der Praxis des Bundesgerichts bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe Zurückhaltung, weil den kommunalen und kantonalen Behörden ein gewisser Beurteilungsspielraum zukommt, wenn der Entscheid Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen oder besondere Fachkenntnisse voraussetzt. Verfügt eine Behörde über besonderes Fachwissen, so ist ihr bei der Bewertung von ausgesprochenen Fachfragen ein gewisser Beurteilungsspielraum zu belassen, wenn sie die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat. In diesem Sinne erinnert auch Art. 2 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 daran, dass den nachgeordneten Behörden in der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe ein gewisser Beurteilungsspielraum zusteht und dass daher auch im Rahmen einer Rechtskontrolle Zurückhaltung zu üben ist, soweit örtliche Verhältnisse in Frage stehen, welche die kantonalen oder kommunalen Behörden aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse besser beurteilen können (vgl. KGE VV vom 21./28. April 2004 [810 03 135] E. 2d). Die Interventionsmöglichkeiten des Kantonsgerichts sind somit begrenzt und auf die Kontrolle von Rechts- und Sachverhaltsverletzungen beschränkt, wobei die Rechtsanwendung unter Beachtung der gebotenen Zurückhaltung überprüft wird (zum Ganzen: KGE VV vom 20. März 2013 [810 12 97] E. 2).

3. Die kommunale Strassenplanung ist im Kanton Basel-Landschaft dreistufig konzipiert.

3.1 Die generelle Festlegung des öffentlichen Strassennetzes erfolgt im Strassennetzplan. Gemäss § 34 Abs. 1 des kantonalen Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 legen kommunale Strassennetzpläne in groben Zügen das öffentliche Strassennetz sowie Fuss-, Wander- und Radwegnetze fest und halten die zukünftigen Verkehrsflächen von Überbauungen frei. Sie bezeichnen die Funktion der Strassen und sind massgebend für die kommunalen Bau- und Strassenlinienpläne. § 5 des Verkehrsflächenreglements der Gemeinde B.____ vom 22. September 2005 (Strassenreglement) wiederholt diese Definition. Die kommunalen Strassennetzpläne enthalten die bestehenden, die zu korrigierenden und die zu erstellenden Verkehrswege und Parkierungsflächen. Sie sehen insbesondere vor: Anschlussbereiche an die Kantonsstrassen (§ 34 Abs. 2 lit. a RBG), Anschlussbereiche der Feinerschliessung (lit. b) und Verkehrsberuhigungszonen (lit. c). Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften über den Erlass des kommunalen Richtplans (§ 34 Abs. 3 Satz 1 RBG). Der Strassennetzplan wird demnach in B.____ durch die Gemeindeversammlung beschlossen (§ 17 Abs. 2 i.V.m. § 34 Abs. 3 RBG; § 5 Abs. 2 Strassenreglement). Er bedarf der Genehmigung des Regierungsrates (§ 34 Abs. 3 Satz 2 RBG).

3.2 Nach § 35 RBG konkretisieren die Bau- und Strassenlinienpläne die im kommunalen Strassennetzplan vorgesehenen Verkehrsflächen, sie legen die Feinerschliessung für neue Überbauungen fest und bestimmen im Weiteren den Abstand, den die Bauten von den Verkehrsflächen einzuhalten haben (Abs. 1). Das Verfahren richtet sich nach den Bestimmungen über den Erlass der Zonenvorschriften (Abs. 2). § 6 des Strassenreglements der Gemeinde B.____ wiederholt diese Bestimmung und präzisiert, dass Strassenlinienpläne insbesondere die genaue Lage und Bezeichnung der bestehenden und der neu anzulegenden Strassen, Wege, Plätze, Parkierungsanlagen und Nebenanlagen festlegen (§ 6 Abs. 1 lit. a Strassenreglement). Bau- und Strassenlinienpläne, die sich auf einen kommunalen Strassennetzplan abstützen, werden vom Gemeinderat erlassen (§ 35 Abs. 3 RBG). Sie bedürfen ebenfalls der Genehmigung des Regierungsrates, der auch über allfällige unerledigte Einsprachen entscheidet (§ 35 Abs. 2 i.V.m. § 31 Abs. 3 und Abs. 5 RBG).

3.3 Das eigentliche Bauprojekt bildet schliesslich die Grundlage für die konkrete Bauausführung sowie für allfällige Enteignungsverfahren. Das Bauprojekt basiert auf dem Bau- und Strassenlinienplan und legt für die projektierte Verkehrsanlage die genaue Lage im Grundriss, die Abmessungen und Höhen fest (§ 11 Abs. 1 Strassenreglement). Es enthält Angaben zu Gefällsverhältnissen, zu Geländeanpassungen an angrenzende Grundstücke, zur Entwässerung, zur Beleuchtung, zur Belagsart, zum Umgang und zur Art von Gestaltungsmassnahmen, zu Verkehrsberuhigungsanlagen, zur Bepflanzung und zu Nebenanlagen (Abs. 2). Zum Bauprojekt gehören der Landerwerbsplan, der Kostenvoranschlag, der Beitragsperimeterplan sowie die Kostenverteilungstabelle mit den provisorischen Beiträgen (Abs. 3). Soweit es um Einmündungen in Kantonsstrassen geht, müssen sich kommunale Bauprojekte auf einen rechtskräftigen kommunalen Strassennetzplan abstützen und bedürfen sie der Genehmigung der kantonalen Bau- und Umweltschutzdirektion (§ 23 Abs. 3 des kantonalen Strassengesetzes vom 24. März 1986).

3.4 Aufgrund der soeben aufgezeigten gesetzlichen Regelung sind der Strassennetzplan als Richtplan und der Strassenlinienplan als (Sonder-)Nutzungsplan zu qualifizieren (KGE VV vom 26. April 2006 [810 05 252] E. 4, ausdrücklich bestätigt im Urteil des BGer 1P.371/2006 vom 10. Oktober 2006 E. 1.6.2).

4. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs. Aufgrund der formellen Natur des Gehörsanspruchs ist diese Rüge vorab zu behandeln.

4.1 Soweit die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit der Genehmigung des Strassennetzplans Gehörsrügen erhebt, ist darauf nicht weiter einzugehen. Ist der Plan selber nicht vor Gericht anfechtbar (vgl. oben E. 1.2), so kann auch dessen Zustandekommen nicht zum Gegenstand einer nachträglichen gerichtlichen Überprüfung erhoben werden.

4.2 Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Regierungsrat habe in seinem Entscheid ausgeführt, es fehle ein Erschliessungskonzept mit dem Nachweis, wie die erwarteten Verkehrsmengen auf der X.____gasse hergeleitet werden. Der Regierungsrat wolle die planerischen Voraussetzungen zur Genehmigung der X.____gasse demnach erst endgültig beurteilen, nachdem der Strassenlinienplan rechtskräftig geworden sei. Dies führe zu einer groben Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil der Regierungsrat wesentliche Unterlagen zur Beurteilung des vorliegenden Falles erst nachträglich einverlange, zu denen sie sich nicht werde äussern können. Zudem verlange der Regierungsrat für die Festlegung des Anschlussbereichs an die Kantonsstrasse und die Festlegung des Strassenlinienplanes ein Verkehrsgutachten erst in einem späteren Baugesuchsverfahren ein. Auch diesbezüglich liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor.

4.3 Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 räumt den Parteien als allgemeine Verfahrensgarantie und Teil des Anspruchs auf rechtliches Gehör unter anderem einen Anspruch auf Akteneinsicht und ein Äusserungsrecht zu allen Entscheidungsgrundlagen ein (BGE 142 I 86 E. 2.2; BGE 142 II 218 E. 2.3). Auch wenn der Regierungsrat in der Tat in Ziff. II.1.3 der Erwägungen des angefochtenen Entscheids festgehalten hat, dass innert sechs Monaten nach dem Genehmigungsbeschluss ein Erschliessungskonzept einzureichen sei, und weiter in Ziff. II.1.4 darauf hingewiesen hat, dass für die Genehmigung der Einmündung in die Kantonstrasse im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ein Verkehrsgutachten vorzulegen sein werde, hat er die Rechtmässigkeit des Strassenlinienplanes dennoch bejaht und - entgegen der offenbaren Auffassung der Beschwerdeführerin - gestützt auf die ihm damals zur Verfügung stehenden Unterlagen die vorgelegten Pläne definitiv genehmigt. Dass der Regierungsrat der Beschwerdeführerin die Akteneinsicht in die zum Zeitpunkt des Entscheids vorhandenen Unterlagen oder eine Möglichkeit zur Stellungnahme und für Beweisanträge verweigert hat, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist nicht verletzt.

5. Wenn die Beschwerdeführerin der Ansicht ist, der Regierungsrat habe den Strassenlinienplan nicht genehmigen dürfen, weil die Voraussetzungen für den Erlass des Strassennetzplanes oder des Strassenlinienplanes zur Zeit der Genehmigung nicht gegeben waren, geht

es nicht um das rechtliche Gehör, sondern um die (materielle) Frage, ob der Strassenlinienplan oder der Strassennetzplan fehlerhaft sind bzw. deren Genehmigung auf einem ungenügend festgestellten Sachverhalt beruhen und daher die Pläne nicht hätten genehmigt werden dürfen. Dabei ist zunächst zu beurteilen, ob diese Frage, soweit sie den Strassennetzplan betrifft, überhaupt geprüft werden darf. Der Strassennetzplan kann von der Beschwerdeführerin wie dargelegt nicht selbständig angefochten werden. Es stellt sich aber die Frage, ob er - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - vorfrageweise auf seine Rechtmässigkeit hin geprüft werden darf bzw. muss.

5.1 Der Strassenlinienplan entspricht wie gesagt einem (Sonder-)Nutzungsplan, der Strassennetzplan einem Richtplan. Der Strassenlinienplan basiert auf dem Strassennetzplan und konkretisiert im Wesentlichen die im Strassennetzplan vorgesehenen Verkehrsflächen. Das Bundesrecht gewährleistet die volle Überprüfung von Nutzungsplänen im Rechtsmittelverfahren (Art. 33 RPG). Bei der Überprüfung von Nutzungsplänen (insbesondere bei Sondernutzungsplänen) sind sämtliche raumplanerischen und umweltrechtlichen Fragen gemeinsam zu prüfen und widerstreitende Interessen umfassend gegeneinander abzuwägen. Die volle Überprüfung umfasst auch die Verpflichtung, schon die Rechtmässigkeit einer Planungsvorkehr umfassend zu beurteilen und dabei auch die Anordnungen der Richtpläne in Betracht zu ziehen. Der in Art. 33 RPG vorgesehene Rechtsschutz darf nicht mit dem Argument beschränkt werden, der Nutzungsplan vollziehe lediglich einen Richtplan, da der vom Richtplan betroffene Grundeigentümer seinen Rechtsschutz erst im Nutzungsplanverfahren wahrnehmen kann. Demzufolge kann gegen einen Nutzungsplan nicht nur vorgebracht werden, er missachte erhebliche Planungsgrundsätze oder Richtplananpassungen. Ein Eigentümer, der eine konkrete Planungsmassnahme anfechtet, darf auch die Rechtswidrigkeit des Richtplans rügen, auf dem die Massnahme beruht. Dies gilt auch dann, wenn die Planungsbehörde sich darauf beschränkt, den Richtplaninhalt auf den Nutzungsplan zu übertragen (vgl. BGE 121 I 245 E. 6; BGE 119 Ia 285 E. 3b; Urteil des BGer 1C_415/2009 vom 21. Januar 2010 E. 2.4; BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Rz. 69 zu Art. 33 RPG). Ein Strassennetzplan muss also akzessorisch überprüft werden, sofern geltend gemacht wird, er habe rechtswidrige Auswirkungen auf den Strassenlinienplan. Indem die Beschwerdeführerin rügt, der Strassennetzplan hätte nicht genehmigt werden dürfen und deshalb sei auch der Strassenlinienplan fehlerhaft und hätte nicht genehmigt werden dürfen, macht sie sinngemäss geltend, der Strassennetzplan habe rechtswidrige Auswirkungen auf den Strassenlinienplan. Der Strassennetzplan muss daher im Rahmen der nachfolgenden Prüfung des Strassenlinienplanes vorfrageweise auf seine Rechtmässigkeit überprüft werden.

5.2.1 Gemäss den Erwägungen des Regierungsratsbeschlusses vom 3. November 2015 fehlt für die Genehmigung des Strassennetzplans ein Erschliessungskonzept mit einem Nachweis, wie die erwarteten Verkehrsmengen auf der X.____gasse hergeleitet werden. Trotzdem wurde der Strassennetzplan genehmigt. Es fragt sich daher, ob der Strassennetzplan auf einem ungenügend erhobenen Sachverhalt beruht und daher nicht hätte genehmigt werden dürfen. Ein derart fehlerhafter Strassennetzplan hätte insofern Auswirkungen auf den Strassenlinienplan, als ersterer Voraussetzung für den Strassenlinienplan ist und ohne diesen nicht hätte genehmigt werden dürfen. Es muss also geprüft werden, ob die Genehmigung des Strassennetz-

plans auf einem ungenügend erhobenen Sachverhalt beruhte oder aus einem anderen Grund fehlerhaft war.

5.2.2 Wie die Vorinstanz zu Recht festhält, geht es im Rahmen der Genehmigung des Strassennetzplanes nicht darum, die Zweckmässigkeit der Erschliessung im Quartier selbst zu beurteilen, sondern es geht einzig darum zu prüfen, ob die Funktionalität der Kantonsstrasse mit dem neuen Anschluss gewährleistet bleibt. Der Strassennetzplan wird genehmigt, wenn die Interessen der Nachbargemeinden und des Kantons gewahrt bleiben (§ 17 Abs. 3 i.V.m. § 34 Abs. 3 RBG).

5.2.3 Um die Funktionalität mit der Kantonsstrasse prüfen zu können, ist ein Verkehrskonzept im vorliegenden Fall nicht zwingend Entscheidvoraussetzung. Die Funktionalität konnte durch die Fachbehörde aufgrund der bereits vorhandenen Unterlagen und ihres Fachwissens auch ohne vollständiges Verkehrskonzept überprüft und bejaht werden. Die Platzverhältnisse beim Knoten sowie auf der Kantonsstrasse sind grosszügig. Zudem ist aufgrund der Lage zur Siedlung und zum Wegnetz nur eine geringe Anzahl Fussgänger zu erwarten. Weiter war das Mengengerüst mit dem durchschnittlichen Tagesverkehr (der D.____ AG vom 17. August 2015 bzw. 28. September 2015), das Grundlage für das nachfolgende Verkehrsgutachten vom 6. November 2015 bildete, schon vorhanden. Ein solches Mengengerüst mit Z0 und Z1-Zustand kommt einem Erschliessungskonzept schon sehr nahe. Was fehlte war der Nachweis, wie die darin erwarteten Verkehrsmengen hergeleitet werden. Dieser wurde tatsächlich erst mit dem nachträglich erstellten Verkehrsgutachten vom 6. November 2015 erbracht. Das Tiefbauamt kam aber aufgrund von eigenen Erfahrungswerten sowie dem Hektarraster 2010 bereits vorher zum Schluss, dass die Funktionalität der Kantonsstrasse selbst bei einem weit über den Erwartungen liegenden durchschnittlichen Tagesverkehr von 1'000 Fahrten noch gewährleistet wäre und es zu keinen grösseren Problemen mit Linksabbiegern kommt. Insofern war der Nachweis in Form eines (vollständigen) Erschliessungskonzepts, das die von der Gemeinde erwarteten Verkehrsmengen herleitet, nicht von entscheidender Relevanz. Ein Verkehrskonzept wird zwar praxisgemäss eingefordert, da es die Prüfung durch die kantonale Behörde vereinfacht. Es kann jedoch nicht gesagt werden, dass es im vorliegenden Fall Entscheidvoraussetzung für die Genehmigung war. Dass es nachträglich eingefordert wurde, ist daher unerheblich.

5.3.1 Die Beschwerdeführerin bringt auch hinsichtlich des Strassenlinienplanes vor, der Regierungsrat hätte ihn nicht genehmigen dürfen, weil noch nicht alle zur Beurteilung wesentlichen Unterlagen vorgelegen hätten. Es muss also auch hier geprüft werden, ob die Genehmigung des Plans und die Abweisung der Einsprache auf einem fehlerhaft bzw. ungenügend festgestellten Sachverhalt beruhen. Dies ist dann zu bejahen, wenn die vom Regierungsrat nachträglich eingeforderten Unterlagen derart entscheidungswesentlich sind, dass sich der Strassenlinienplan nachträglich als fehlerhaft bzw. nicht genehmigungsfähig erweist.

5.3.2 In Bezug auf das in Ziff. II.1.4 der Erwägungen einverlangte Verkehrsgutachten ist festzustellen, dass dieses bereits nach der Formulierung im Regierungsratsbeschluss nicht für die Genehmigung des Strassenlinienplanes, sondern erst im Hinblick auf die künftige Genehmigung der Einmündung in die Kantonsstrasse im Rahmen des Bauprojekts gefordert wurde.

5.3.3 Wie das Tiefbauamt ausdrücklich bestätigt, waren die nachgeforderten Unterlagen kein entscheidendes Kriterium für die Frage der Genehmigungsfähigkeit des Strassenlinienplans. Aufgrund der Strassengeometrie und den bisherigen Erfahrungen des Tiefbauamtes mit vergleichbaren Örtlichkeiten hätte das Verkehrsgutachten keine verkehrstechnischen Erkenntnisse zu Tage gebracht, welche die Erschliessung verunmöglichen würden. Im Kanton gibt es eine Vielzahl vergleichbarer Einmündungen, die Fachbehörde hat entsprechend Erfahrung mit solchen Konstellationen. Aufgrund der bereits vorhandenen Unterlagen und ihrem Fachwissen war für die Genehmigungsbehörde daher auch ohne das Verkehrsgutachten ersichtlich, dass die Einmündung in die Kantonsstrasse mit den festgelegten Strassenlinien problemlos möglich ist. Das Verkehrsgutachten wurde daher auch nicht einverlangt, um zu beurteilen, ob die Strassenlinien zweckmässig sind - dies konnte bereits ohne Gutachten bejaht werden - sondern es wurde für die spätere Genehmigung des konkreten Strassenbauprojekts durch die Bau- und Umweltschutzdirektion benötigt (vgl. § 23 Abs. 3 Strassengesetz). Denn erst in diesem Verfahren erfolgt die konkrete Ausgestaltung der Einmündung der X.____gasse in die Z.____strasse (vgl. oben E. 3.3).

5.3.4 Das Verkehrsgutachten der D.____ AG vom 6. November (revidiert am 25. November) 2015 hat diese Erkenntnisse nachträglich bestätigt. Es kommt zum Schluss, dass die Einmündung der Verlängerung der X.____gasse in die Z.____strasse verkehrstechnisch keine Probleme verursacht und selbst eine Verdoppelung des aus der X.____gasse ausfahrenden Verkehrs die Verkehrsqualitätsstufen noch nicht verändert. Auch der nachträglich eingereichte Plan "X.____gasse Sichtweiten Einmündung Z.____strasse" der E.____ AG vom 27. Januar 2016 zeigt, dass die geforderten Sichtweiten eingehalten sind.

5.4 Es ist somit festzuhalten, dass die nachträglich eingeforderten Unterlagen weder für die Genehmigung des Strassennetzplanes noch des Strassenlinienplanes entscheiderelevant waren. Die Genehmigung der Pläne beruhte damit nicht auf einem ungenügend festgestellten Sachverhalt.

6.1 Die Beschwerdeführerin rügt weiter einen Verstoss gegen Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes, speziell eine Verletzung des planungsrechtlichen Ziels einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG). Die Gebäude seien im Rahmen des die Überbauung auf ihrem Grundstück betreffenden Quartierplans X.____gasse aufgrund der bestehenden Verkehrsbelastung (Lärmbelastung Z.____strasse) vergleichsweise weit gegen Süden ausgerichtet worden. Insbesondere die Wohnzimmer, Gartenanlagen und Balkone würden dementsprechend nahe an der Parzellengrenze liegen. Mit der neuen Strassenführung werde die Wohnqualität deutlich herabgesetzt: Die zusätzliche Erschliessung führe zu beträchtlichem Mehrverkehr entlang der Grundstücksgrenze und zu starken Immissionen. Es sei davon auszugehen, dass die zulässigen Lärmgrenzwerte überschritten würden. Auch die Gartenanlagen würden an Wohnqualität verlieren, da mit der neuen Strassenführung entlang der gemeinsamen Grenze entweder Stützbauwerke oder höhere Böschungen notwendig würden. Der Quartierplan habe dem Grundsatz einer angemessenen Wohnqualität durch Vermeidung von übermässigen Lärmbelastungen entsprochen. Durch den Strassenlinienplan würde dieses Ziel wieder zunichte gemacht.

6.2 Gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG unterstützen die Planungsträger mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität. Wie allen Planungsgrundsätzen kommt auch dem einzelnen Grundsatz der angemessenen Wohnqualität keine absolute Bedeutung zu und er darf auch nicht isoliert betrachtet werden. Er stellt vielmehr eine Zielvorstellung, Wertungshilfe und ein Entscheidungskriterium unter anderen dar. Die Planungsgrundsätze bilden kein widerspruchsfreies System, sondern stellen Wertungsgesichtspunkte dar, die im Einzelfall der Harmonisierung bedürfen (BGE 118 Ia 151 E. 4b; Urteil des BGer 1C_157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.3; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 3 zu Art. 3 RPG; zur vorzunehmenden Gesamtinteressenabwägung nachfolgend E. 6.5). Gerade der von der Beschwerdeführerin angerufene Planungsgrundsatz illustriert das den Grundsätzen inhärente Spannungsverhältnis anschaulich, denn die von der Raumplanungsgesetzgebung angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen lässt sich planerisch grundsätzlich nur sinnvoll verwirklichen, wenn der dadurch in der Siedlung erzeugte Mehrverkehr in die Planung einbezogen und die Verkehrskapazitäten gegebenenfalls angepasst werden, wodurch allenfalls bei der Wohnqualität gewisse Abstriche hingenommen werden müssen. Dass eine kommunale Sammelstrasse mit Anschluss an eine Kantonsstrasse geplant wird, führt allerdings noch nicht automatisch zu einer ins Gewicht fallenden Verminderung der Wohnqualität für die Anwohner. Vorliegend sind die Gebäude der Beschwerdeführerin nicht näher an eine Grundstücksgrenze gebaut als üblich. Die bestehenden Baulinien von 5 m wurden überall eingehalten. Die geplante Strasse wird, wie das Verkehrsgutachten gezeigt hat, nicht derart stark befahren werden, dass spezielle Massnahmen bereits im Strassenlinienplanverfahren hätten getroffen werden müssen. Insbesondere kommt es zu keiner wesentlichen zusätzlichen Lärmbelastung (dazu sogleich E. 6.4). Dass die Balkone, Wohnzimmer und Gärten teilweise gegen diese Grenze hin gebaut wurden, führt nicht dazu, dass der Bau einer Strasse auf dem Nachbargrundstück planungsrechtlich ausgeschlossen wäre. Derartige bauliche Sachlagen sind in der dicht bebauten Agglomeration Basel weit verbreitet und bei vielen Projekten aus wirtschaftlichen Gründen unvermeidlich. Bezeichnenderweise hat auch die Beschwerdeführerin die Gartensitzplätze und Balkone nahe an die bereits bestehende X.____gasse gebaut, näher sogar als diese an der neu zu erstellenden Strasse zu liegen kommen werden.

6.3 Auch die Rüge, dass die Wohnqualität beeinträchtigende Stützbauwerke oder höhere Böschungen auf ihrem Grundstück notwendig würden, ist - soweit vorliegend zu beurteilen - unbegründet. Die geplante Strasse befindet sich auf der Parzelle Nr. 95 und nicht auf der Parzelle der Beschwerdeführerin. Deren Parzelle wird nicht erkennbar tangiert. Zudem definiert der Strassenlinienplan lediglich den erforderlichen Strassenraum. Die genaue Lage im Grundriss, die Abmessungen und Höhen legt erst das Bauprojekt fest (§ 11 Abs. 1 Strassenreglement). Dass bei der konkreten Ausgestaltung der Strasse tatsächlich bauliche Massnahmen auf der Parzelle der Beschwerdeführerin notwendig werden, ergibt sich jedenfalls nicht aus dem Strassenlinienplan. Es ist jedoch aufgrund der heutigen Lage der Parzellen kaum anzunehmen, dass grosse Anpassungen nötig sind. Bereits heute befindet sich eine - für den Allgemeinverkehr gesperrte - provisorische Strasse (Baustellenpiste) auf der Parzelle Nr. 95, ohne dass dadurch Stützbauwerke oder eine höhere Böschung auf dem Grundstück der Beschwerdeführe-

rin notwendig geworden wären. Durch den Neubau der Strasse wird sich die Situation kaum derart stark verändern, dass von einer Einbusse der Wohnqualität auszugehen ist.

6.4 Die Beschwerdeführerin moniert weiter, dass die neue Strasse zur Überschreitung der Lärmgrenzwerte führen werde und die Planung deshalb Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG verletze, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen sind.

6.4.1 Die Beschwerdegegnerin hat die Lärmthematik abklären lassen und im Genehmigungsverfahren ein Lärmgutachten der F.____ AG vom 29. September 2015 eingereicht. Das Lärmgutachten kommt zum Schluss, dass durch die neue Verbindungsstrasse die Planungswerte an allen Immissionspunkten sowohl am Tag wie auch in der Nacht eingehalten werden und es im neuen Zustand zu keinen Immissionsgrenzwertüberschreitungen kommt.

6.4.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Lärmgutachten sei fehlerhaft. Es gehe von einem durchschnittlichen Verkehr zwischen 7 bis 21 Uhr von nur gerade 20 Fahrten pro Stunde aus. Es sei jedoch davon auszugehen, dass die Gemeinde kaum eine Strasse erstellen würde, wenn nicht eine wesentliche Entlastung des Strassenverkehrs zur Y.____strasse hin erwartet würde. Das Strassenstück erschliesse zudem nicht nur die X.____gasse gegen Süden, sondern könne als weiteres Verbindungsglied zwischen dem Zentrum der Gemeinde B.____ und der Z.____strasse Richtung Z.____/W.____ zur Autobahn hin genutzt werden. Das Einzugsgebiet der X.____gasse sei riesig, neben hunderten von Ein- und Mehrfamilienhäusern befänden sich im Quartier auch öffentliche Bauten und Schulhäuser. Es sei daher von einem Verkehr von weit mehr als 1'000 Fahrten pro Tag auszugehen. Dass das Gutachten inkorrekt sei, ergebe sich auch aus Zahlen des Bundesamtes für Statistik, wonach jeder zweite Einwohner der Schweiz über ein Auto verfüge und rund 10 % über ein Motorrad, was folglich auch für die Einwohner des Quartiers X.____gasse gelte. Wenn nur ein kleiner Teil der Bewohner und Besucher des Quartiers die neue Strasse gegen Süden hin nutze, werde sich daraus ein Verkehr von über 1'000 Fahrzeugen pro Tag ergeben. Gleiches ergebe sich auch aus den eingereichten Verkehrszählungen des Tiefbauamtes von kleinen Gemeinden ohne grösseren Durchgangsverkehr, die mit dem Quartier X.____gasse vergleichbar seien. Bei solchen Gemeinden liege der mittlere Tagesverkehr bei weit über 2'000 Fahrten pro Tag. Die im Gutachten getroffene Annahme von 300 Fahrten pro Tag sei daher unhaltbar.

6.4.3 Die Annahme von 300 durchschnittlichen Tagesfahrten (DTV) im Lärmgutachten basiert auf den Zahlen der Verkehrszählung der D.____ AG vom 25. Juni 2015, die auch Grundlage des Verkehrsgutachtens vom 6. November 2015 sind. Die Lärmschutzfachstelle des Kantons nahm am 13. Oktober 2015 dazu Stellung, bestätigte die Feststellungen des Lärmgutachtens und kam ebenfalls zum Schluss, dass die Planungswerte aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens problemlos eingehalten seien. Sie hielt fest, dass weit über 1'000 Fahrten nötig wären, um die Planungswerte zu überschreiten, was jedoch angesichts der prognostizierten 300 Fahrten nicht realistisch erscheine.

6.4.4 Das Lärmgutachten wurde von einem auf diese Fragen spezialisierten Unternehmen nach wissenschaftlichen Methoden erstellt und dessen Erkenntnisse von der Lärmschutzfachstelle gestützt. Eine zweistündige Verkehrszählung mag an der unteren Grenze des Notwendigen sein, um aussagekräftige Informationen zu erhalten, ist aber noch nicht zu beanstanden. Die Berechnungen erscheinen fachgerecht und plausibel. Die Verkehrszahlen und Verkehrsströme wurden anhand einer Verkehrszählung von Hand berechnet. Aufgrund der geringen Zahlenbasis und fehlender Strukturdaten sind die berechneten Zahlen zwar nur Grössenordnungen. Das bedeutet aber nicht, dass sie offensichtlich fehlerhaft sind. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin ist nicht davon auszugehen, dass die X.____gasse als Ausweichstrecke zur Kantonstrasse benutzt werden wird. Die X.____gasse eignet sich aufgrund der engen Quartierstrassen, des Rechtsvortritts und der Gestaltung als Tempo-30-Zone nicht als Schleichweg. Die von der Beschwerdeführerin angesprochene Statistik bezieht sich sodann auf den Fahrzeugbesitz. Davon kann nicht tel quel auf die Fahrzeugbenutzung geschlossen werden. Auch die ins Recht gelegte kantonale Verkehrsstatistik des Tiefbauamtes ist nicht geeignet, Rückschlüsse auf die geplante Strassenverbindung zu ziehen, da sie Zählraten von Kantonsstrassen betrifft, die durchleitenden und ortsverbindenden Charakter haben (vgl. § 5 Strassengesetz) und daher verkehrstechnisch anders zu beurteilen sind als Gemeindestrassen, die Baugebiet erschliessen. Selbst wenn sich ein DTV von 300 als zu gering angesetzt erweisen sollte, wäre - wie die Vorinstanz zu Recht vorbringt - für eine Überschreitung der Planungswerte ein DTV von weit über 1'000 Fahrten notwendig, d.h. der vom Fachbüro F.____ berechnete Wert müsste um den Faktor drei bis vier zu tief sein. Eine solch gravierende Fehlprognose ist nicht leichthin anzunehmen. Zudem würde selbst eine Überschreitung der Planungswerte noch nicht zwangsläufig zur Nichtgenehmigung des Strassenlinienplanes führen: Erstens wäre es denkbar, dass bei der Ausgestaltung des Bauprojekts Emissionsbegrenzungen möglich wären, durch die die Planungswerte wieder eingehalten würden (z.B. Verkehrsberuhigung). Zweitens wäre unter Umständen sogar eine Überschreitung der Planungswerte bis zu den Immissionsgrenzwerten zulässig (vgl. Art. 7 Abs. 1 und 2 der Lärmschutz-Verordnung [LSV] vom 15. Dezember 1986). Es ist somit davon auszugehen, dass die Lärmgrenzwerte deutlich eingehalten werden. Der Strassenlinienplan steht nicht im Widerspruch zu Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG. Die Einwendungen der Beschwerdeführerin gehen fehl.

6.5 Die Beschwerdeführerin bringt weiter vor, es habe keine Interessenabwägung zwischen den Interessen der Gemeinde und denjenigen der Eigentümer und Bewohner der Gebäude der Beschwerdeführerin stattgefunden. Es ergebe sich aus dem Entscheid des Regierungsrates nicht, gestützt auf welche wichtigen planerischen Interessen die Zielsetzung des Quartierplans beeinträchtigt werden solle.

6.5.1 Bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben und der Festsetzung von Zonen haben die Planungsbehörden die im positiven Recht normierten Ziele und Grundsätze optimal zu berücksichtigen. Auch im Kontext der Sondernutzungsplanung kommt den Planungsgrundsätzen lenkender Charakter zu. Solche Planungsgrundsätze ergeben sich aus dem Bundesrecht und dem kantonalen Recht (BGE 115 Ia 350 E. 3d; BGE 114 Ia 371 E. 5b; WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 10 ff. zu Art. 3 RPG). Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze, wie sie in Art. 1 und Art. 3 RPG umschrieben sind. Art. 3 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom

28. Juni 2000 hält allgemein fest, wie die Behörden die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen haben, wenn ihnen bei der Erfüllung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben Handlungsspielräume zustehen. Bei der Durchführung einer Planung sind alle Interessen, seien es öffentliche oder private, zu beachten (PIERRE TSCHANNEN, in: Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2009, Rz. 23 ff. zu Art. 3 RPG; BGE 124 II 391 E. 4). Planungsgrundsätze sind justiziabel und insbesondere auch für den Gesetzgeber verbindlich, soweit er raumwirksame Aufgaben wahrnimmt (BGE 112 Ia 65 E. 4; Urteil des BGer 1C_157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.3).

6.5.2 Es trifft zu, dass aus der Entscheidbegründung des Regierungsrates keine ausdrückliche Interessenabwägung hervorgeht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass im Rahmen der Planung durch die Gemeinde und der Genehmigung durch den Regierungsrat eine Interessenabwägung unterblieben wäre. Die Pflicht, eine Gesamtinteressenabwägung vorzunehmen, trifft in erster Linie die Gemeinde als Planungsträger. Wie die Vorinstanz zu Recht bemerkt, wird im Genehmigungsverfahren im Rahmen der Rechtmässigkeitskontrolle geprüft, ob die kommunale Planungsbehörde die relevanten Interessen gebührend berücksichtigt und eine haltbare Abwägung vorgenommen hat. Als Genehmigungs- und Rechtsmittelinstanz hat der Regierungsrat der Gemeinde in Berücksichtigung von Art. 2 Abs. 3 RPG und der Gemeindeautonomie den nötigen Ermessensspielraum zu belassen. Er darf nicht selber die Rolle der Planungsinstanz übernehmen und das Ermessen der Gemeinde durch sein eigenes ersetzen. Indem die Vorinstanz die Rechtmässigkeit der Planung bejahte, hat sie auch die dieser zu Grunde liegende Interessenabwägung überprüft und für korrekt befunden. Da die Beschwerdeführerin in der Einsprache die Frage der Interessenabwägung nicht aufgeworfen hatte, musste die Vorinstanz in der Begründung auch nicht ausdrücklich dazu Stellung nehmen.

6.5.3 Die Beschwerdeführerin wiederholt im vorliegenden Zusammenhang ihr Argument, wonach der Strassenlinienplan durch die damit verbundene zusätzliche Verkehrsbelastung die Wohnqualität der in ihrem Eigentum stehenden Mehrfamilienhäuser unzulässig beeinträchtigt. Ebenfalls befürchtet sie einen Wertverlust der Liegenschaften. Ihre privaten Interessen an der Beibehaltung der aktuellen Situation überwiegen nach ihrer Ansicht die öffentlichen Interessen am Bau der Verbindungsstrasse.

6.5.4 Beim von der Planung betroffenen Gemeindegebiet X.____gasse/C.____ handelt es sich gemäss geltendem kommunalem Richtplan um ein Verdichtungsgebiet. Die Siedlungsentwicklung nach innen, d.h. die bessere Nutzung bestehender Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets unter gleichzeitiger Wahrung und Förderung einer bestmöglichen Siedlungsqualität, bildet eine zentrale Stossrichtung der schweizerischen Raumordnungspolitik (vgl. Botschaft vom 20. Januar 2010 zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, BBl 2010 1049, S. 1064). Die von der Gemeinde angestrebte Verdichtung bedingt vorliegend eine Anpassung der Verkehrserschliessung, zumal das Quartier bereits heute verkehrsmässig schlecht erschlossen ist. Das Ziel der Verlängerung der X.____gasse besteht laut Planungsbericht darin, das Quartier besser zu erschliessen. Es besteht heute nur eine einzige Ausfahrt auf die Kantonsstrasse im nördlichen Teil des Gebiets (Y.____strasse). So sind beispielsweise die Bewohner der im Eigentum der Beschwerdeführerin stehenden Überbauung gezwun-

gen, bei einer Autofahrt in Richtung Z.____/W.____ rund zwei Kilometer (davon ca. ein Kilometer in der Tempo-30-Zone direkt durch das Wohngebiet) zurückzulegen, bis sie auf der Kantonsstrasse wieder an ihrer Wohnung vorbeifahren. Von einer zweiten Zu- und Ausfahrt zur Kantonsstrasse am anderen Ende des Quartiers profitieren dabei nicht nur die Quartierbewohner (in besonderem Mass sogar die Bewohner der Siedlung der Beschwerdeführerin) und deren Besucher, auch die öffentlichen Gebäude im Quartier (Altersheim G.____, Hallenbad, Schulen) werden besser erschlossen. Die geplante Strasse wird zusätzlich den Zugang zur angrenzenden Gärtnereizone wesentlich verbessern. Die zweite Anbindung an das Kantonsstrassennetz führt durch die bessere Verteilung des motorisierten Verkehrs zu einer Entlastung innerhalb des Quartiers und erhöht dadurch speziell im nördlichen Raum der X.____gasse im Bereich des Knotens X.____gasse/Y.____strasse die Wohnqualität der Anwohner. Auch umweltrechtliche Gesichtspunkte sprechen für die Planung, da durch die Strasse unnötige Umwege wegfallen, wodurch die Luft- und Lärmbelastung reduziert wird. Die für den Bau der Strasse vorgesehene Parzelle gehört des Weiteren bereits der Gemeinde. Jede andere Lösung hätte Landabtretungen oder Enteignungen zur Folge. Es ergibt zudem Sinn, die Strasse an den Rand des Siedlungsgebietes und nicht quer durch die Spezialzone Gärtnerei zu legen. Damit wird eine Zerstückelung der Spezialzone verhindert. Schliesslich befindet sich bereits eine provisorische Strasse auf der Parzelle, es muss keine bestehende anderweitige Nutzung aufgehoben werden.

6.5.5 Hält sich eine Erschliessungsplanung an den Richtplan, wie dies vorliegend der Fall ist, so wird vermutet, dass sie einem sinnvollen Gesamtkonzept entspricht (Urteil des BGer 1A.197/2001 vom 18. April 2002 E. 4.4). Wie die vorstehenden Ausführungen aufgezeigt haben, existiert ein klar ausgewiesenes Bedürfnis der Gemeinde, im Rahmen der erwünschten Siedlungsentwicklung eine zweite Quartierzufahrt zu realisieren. Diese entspricht einem gewichtigen öffentlichen Interesse der Gemeinde wie auch dem privaten Interesse vieler Quartierbewohner und führt zu einer wesentlichen Verbesserung der bestehenden Erschliessungssituation. Das Vorhaben steht entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin auch nicht in einem unauflösbaren Widerspruch zum Quartierplan X.____gasse, vielmehr sind beide Pläne Bestandteile eines längerfristigen raumplanerischen Gesamtkonzepts für das Quartier (vgl. Richtplan der Einwohnergemeinde B.____ vom 28. März 2012, Objektblatt V6). Es ist grundsätzlich nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin einen Verzicht auf den Bau der Strasse vorzieht. Die Siedlungsentwicklung soll allerdings nach den Bedürfnissen der Bevölkerung - und nicht allein nach den Interessen Einzelner - erfolgen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 35 zu Art. 3 RPG). Die Beschwerdeführerin zeigt denn auch nicht substantiiert auf und es ist nicht ersichtlich, inwiefern ihre privaten Interessen die öffentlichen Interessen an der geplanten Strasse überwiegen. Wie die vorstehenden Erwägungen gezeigt haben, hält sich die zu erwartende Beeinträchtigung der Wohnqualität in ihrer Überbauung in einem klar überschaubaren Rahmen. Ob das Grundstück wie geltend gemacht tatsächlich an Wert verliert, ist zumindest fraglich, denn durch den zusätzlichen Anschluss an die Z.____strasse verbessert sich die Erschliessungssituation, was die Attraktivität des Grundstückes auch positiv beeinflusst. Insgesamt sprechen keine überwiegenden privaten oder raumplanerischen Interessen gegen die Erweiterung der X.____gasse.

7. Die Beschwerdeführerin kann auch aus Art. 25a RPG nichts zu ihren Gunsten ableiten. Art. 25a RPG verlangt eine ausreichende Koordination der verschiedenen Behörden. Dies

gilt auch im Nutzungsplanverfahren (Abs. 4). Für Sondernutzungspläne wie den vorliegend angefochtenen Strassenlinienplan besteht ein materieller Koordinationsbedarf, indem raumplanerische und umweltrechtliche Aspekte gemeinsam geprüft und widerstreitende Interessen umfassend gegeneinander abgewogen werden müssen (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 69 ff. zu Art. 25a RPG). Die Beschwerdeführerin erblickt eine Verletzung des Koordinationsgebots darin, dass die Zielsetzungen des vorbestehenden Quartierplans nicht mit dem Strassenlinienplan abgestimmt worden seien. Eine der Zielsetzungen des Quartierplans X.____gasse war die Siedlungsverdichtung (vgl. Begleitbericht zur Quartierplanung "X.____gasse" vom 29. Oktober 2009, S. 11). Zwischen Quartierplan und Strassenlinienplan besteht demnach kein Zielkonflikt. Die Beschwerdeführerin zeigt auch nicht substantiiert auf, inwiefern eine verfahrensrechtliche oder materielle Koordination geboten gewesen wäre. Eine allgemeine Koordinationspflicht in zeitlicher Hinsicht, indem mit der Revision eines Nutzungsplans sämtliche rechtskräftigen (Sonder-)Nutzungspläne benachbarter Flächen ebenfalls zu überarbeiten wären, existiert grundsätzlich nicht. Im Kern erschöpft sich die Rüge der Beschwerdeführerin darin, die vom Gericht vorgehend geprüften und verworfenen Argumente zu wiederholen. Entgegen ihrer Ansicht wird der rechtskräftige Quartierplan X.____gasse durch den Strassenlinienplan nicht geändert oder speziell tangiert. Es mag sein, dass im Rahmen des Quartierplans die Lage der Wohnhäuser nach Süden hin geplant wurde. Dies kann aber nicht dazu führen, dass dadurch eine spätere Nutzung oder Nutzungsänderung einer ausserhalb des Quartierplanes liegenden Parzelle ausgeschlossen wird, soweit diese neue Nutzung (Strasse) nicht gegen raumplanungsrechtliche oder umweltrechtliche Normen verstösst. Dies ist aber vorliegend, wie gesehen, nicht der Fall. Durch den Strassenlinienplan wird die Zielsetzung des Quartierplanes, insbesondere verdichtetes, nach innen gerichtetes Bauen und die Vermeidung von Lärmbelastungen (aufgrund der Z.____strasse), nicht beeinträchtigt.

8.1 Die Beschwerdeführerin rügt zusätzlich, die Strasse sei zonenwidrig, weil die Strassenparzelle der Spezialzone Gärtnerei und damit dem Nichtbaugebiet zugewiesen sei. Die Abgrenzung zum Baugebiet ergebe sich aus dem Zonenplan Siedlung. Dieser stelle das Baugebiet dar, der Zonenplan Landschaft das Nichtbaugebiet. Mit der Spezialzone Gärtnerei werde somit lediglich eine Spezialzone im Landwirtschaftsgebiet geschaffen, die noch dazu effektiv auch Landwirtschaftscharakter aufweise. Kommunale Erschliessungsstrassen ausserhalb des Baugebietes zur Erschliessung von Wohngebiet seien unzulässig. Die Gemeinde vermöge weiter nicht zu belegen, dass das Gebiet auf eine zusätzliche Erschliessungsstrasse angewiesen sei. Die Strasse sei daher nicht standortgebunden und nach Art. 24 RPG nicht bewilligungsfähig.

8.2 Die Vorinstanz hat diesbezüglich erwogen, bei der Spezialzone Gärtnerei handle es sich nicht um eine Landwirtschaftszone, sondern um eine Nutzungszone für gewerblich-industrielle Landwirtschaft, welche mit einer Gewerbezone vergleichbar sei. Art. 16a und 24 RPG, welche Landwirtschaftszonen betreffen, seien daher nicht anwendbar. Im Übrigen entspreche der Strassenlinienplan der Mutation des Strassennetzplanes und dem kommunalen Richtplan. In ihrer Vernehmlassung führt die Vorinstanz präzisierend aus, dass sich die Parzelle Nr. 95 zwar im Perimeter des Zonenplans Landschaft befinde, dieser Umstand alleine das Gebiet jedoch noch nicht als Landwirtschaftszone qualifiziere. Entscheidend sei vielmehr, ob in der

definierten Zone gemäss Zonenreglement gebaut werden dürfe oder nicht. Es handle sich vorliegend gemäss Zonenreglement Landschaft um eine Spezialzone Gärtnerei, in der diverse Bauten zulässig seien. Damit sei sie durchaus mit einer Gewerbezone vergleichbar und als Bauzone zu qualifizieren. Aufgrund der zonenreglementarisch vorgesehenen Zulässigkeit bestimmter Bauten und Nutzungen sei das Landstück als Bauzone zu qualifizieren, weshalb auch keine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich sei. Es gehe hier auch nicht um die Frage, ob eine Erschliessungsstrasse ausserhalb der Bauzonen zulässig sei. Es handle sich vorliegend um eine Sammelstrasse in einem Gebiet, in dem gemäss geltender Nutzungsplanung gebaut werden könne. Die Gemeinde schliesst sich dieser Argumentation an.

8.3 Die Parzelle Nr. 95 grenzt im Norden an den Zonenplan Siedlung, liegt aber im Perimeter des Zonenplans Landschaft. Gemäss Ziff. II.1 des Zonenreglements Landschaft ist der Gemeindebann ausserhalb des Baugebietes unterteilt in die Grundelemente Landwirtschaftsgebiet, Forstwirtschaftsgebiet und in Nutzungszonen mit besonderen Zweckbestimmungen. Das Zonenreglement Landschaft geht damit grundsätzlich davon aus, dass es sich beim von ihm umfassten Gebiet um Nichtbaugebiet handelt. Allerdings kennt auch das Zonenreglement Landschaft Nutzungszonen, in denen nicht landwirtschaftliche Nutzungen erlaubt sind und in denen unter bestimmten Voraussetzungen gebaut werden darf. Die Tatsache, dass die Strassenparzelle vorliegend vom Zonenplan Landschaft erfasst wird, qualifiziert das Land daher noch nicht zwangsläufig als Landwirtschaftsgebiet.

8.4 Wie die Vorinstanz zutreffend vorbringt, ist für die planungsrechtliche Qualifikation einer Zone deren inhaltliche Ausgestaltung entscheidend. Die vorliegend betroffene Parzelle liegt in einer Spezialzone für Gärtnereien gemäss Ergänzungsbestimmung (EB) 4 des Zonenreglements Landschaft. Nach EB 4 Ziff. 1 sind der Spezialzone nicht entsprechende Bauten und Einrichtungen nicht zulässig. In der Zone "C.____" sind betriebsnotwendige Bauten wie Gewächs-, Lager- und Wohnhäuser als Gebäudegruppe zusammenzufassen (EB 4 Ziff. 2). Aus der Aufzählung zulässiger Bauten lässt sich erkennen, dass die Zone Nutzungen zulässt, welche den Rahmen dessen sprengen, was in Intensivlandwirtschaftszonen bundesrechtlich zulässig ist. So erklärt EB 4 Ziff. 2 allgemein Bauten für Gärtnerei- und Gartenbaubetriebe für zulässig. Art. 16 Abs. 1 lit. a RPG enthält für Intensivlandwirtschaftszonen indessen eine Einschränkung auf den produzierenden Gartenbau, der im Sähen und Grossziehen von Pflanzen besteht und der eine der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung vergleichbare Nutzung darstellt (vgl. WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Rz. 13 zu Art. 16 RPG; ALEXANDER RUCH, in: Aemisegger et al. [Hrsg.], a.a.O., Rz. 29 zu Art. 16 RPG; Bundesamt für Raumentwicklung, Neues Raumplanungsrecht: Erläuterungen zur Raumplanungsverordnung und Empfehlungen für den Vollzug, Bern 2001, S. 29). EB 4 Ziff. 2 des Zonenreglements lässt sodann unbeschränkt den Handel und die Lagerung von Gärtnereierzeugnissen zu, ohne dass die für derartige Nutzungen in Art. 34 Abs. 2 RPV vorgesehenen Schranken respektiert werden. Es wäre danach sogar zulässig, vom produzierenden Gartenbau gänzlich abzusehen und beispielsweise ausschliesslich von Drittbetrieben produzierte Gärtnereierzeugnisse zu lagern oder zu verkaufen. Auch hinsichtlich der Wohnnutzung entspricht die Bestimmung nicht den vom Bundesrecht für Intensivlandwirtschaftszonen gezogenen Grenzen. Gemäss Art. 34 Abs. 3 RPV sind (vom Wohnbedarf der abtretenden Generation abgesehen) Bauten für den Wohnbedarf nur insofern zulässig, als

dieser für das entsprechende landwirtschaftliche Gewerbe unentbehrlich ist. Davon abweichend sieht EB 4 Ziff. 2 die Zulässigkeit der Errichtung von Wohnbauten unabhängig davon vor, ob diese für den produzierenden Gartenbau unentbehrlich sind oder dazu überhaupt ein Bezug besteht. Derartig ausgestaltete Gärtnereizonen sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung als Bauzonen zu qualifizieren (vgl. Urteil des BGer 1C_774/2013 vom 16. Juli 2014 E. 4).

8.5 Die geplante Sammelstrasse bezweckt nicht in erster Linie die Erschliessung der Gärtnerei, sondern die bessere Erschliessung des Wohnquartiers. Die Strasse entspricht daher tatsächlich nicht primär dem Zweck der Spezialzone Gärtnerei. Allerdings wird durch die strittigen Strassenpläne (Strassennetzplan und Strassenlinienplan) der bisherige Zweck (Gärtnerei) auf der Parzelle Nr. 95 gerade angepasst. Der von einem Strassenplan erfasste Boden erhält eine besondere Zweckbestimmung, die sich von derjenigen des von der Strasse durchquerten Bodens unterscheidet. Mit dem Bau der Strasse wird dieser Sondernutzungsplan verwirklicht (vgl. BGE 117 Ib 35 E. 2; BGE 112 Ib 409 E. 1b). Da die im vorliegenden Fall geplante Strasse in einer vorbestehenden Bauzone zu liegen kommt und der Zonenzweck auf der Parzelle Nr. 95 mittels Sondernutzungsplan in zulässiger Weise angepasst wird, entspricht die geplante Sammelstrasse dem Zweck der Sondernutzungszone und ist damit zonenkonform, ohne dass zusätzliche Bewilligungen nötig wären. Die von der Beschwerdeführerin herangezogenen Bundesgerichtsentscheide BGE 112 Ib 170 sowie BGE 118 Ib 497 sind, wie die Vorinstanz zu Recht einwirft, vorliegend nicht einschlägig, weil die dort angefochtenen Strassenprojekte im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens - ohne Grundlage in einem Strassennetz- und Strassenlinienplan - geplant wurden und zudem in einer Zone ausserhalb des Baugebietes lagen.

9. Soweit sich die Beschwerdeführerin schliesslich auf das Prinzip des Vertrauensschutzes beruft und vorbringt, sie habe bei ihrer eigenen Projektplanung nicht damit rechnen müssen, dass südlich ihres Grundstückes eine Erschliessungsstrasse erstellt werden würde, kann ihr wiederum nicht gefolgt werden. Raumpläne, namentlich auch Nutzungspläne, können aus zureichenden Gründen grundsätzlich jederzeit geändert werden. Der Grundeigentümer hat unter Vertrauensschutzgesichtspunkten keinen Anspruch darauf, dass die bisher für sein eigenes oder für ein Nachbargrundstück geltenden Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere die (Nicht-)Überbaubarkeit, unverändert bestehen bleiben (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 646). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin im Jahr 1972 der Gemeinde Land zwecks Realisierung der damals geplanten X.____mattstrasse abgetreten. Die Strasse wurde jedoch nie gebaut und schliesslich 2006 aus dem Strassennetzplan gestrichen. Der Beschwerdeführerin ist daher insoweit Recht zu geben, als dass im Zeitpunkt der Erarbeitung des Quartierplanes (2009-2011) nicht mehr unmittelbar mit dem Bau dieser Strasse gerechnet werden musste. Am 28. März 2012 wurde jedoch der kommunale Richtplan geändert. Dieser sieht die Verbindungsstrasse nun erneut vor. Konkret wird darin ausgeführt, dass mit der Umsetzung des Quartierplans X.____gasse ein Anschluss an das Kantonsstrassennetz (Z.____strasse) erstellt werden soll (vgl. Objektblatt V6). Das Baugesuch wurde rund ein halbes Jahr später eingereicht und erst am 29. April 2013 bewilligt. Spätestens im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens musste also mit der Erstellung der Strasse gerechnet werden. Auch wenn der Quartierplan die Strasse noch nicht miteinbezog, so hätte sie im Rahmen des konkreten Bauprojekts berücksichtigt werden können. Dies ist denn

auch geschehen: Wie die Akten zeigen, rechnete die Beschwerdeführerin bereits im Jahr 2011 damit, dass an ihrer Grundstücksgrenze eine Strasse gebaut werden könnte. Die H.____ AG, welche im Auftrag der Beschwerdeführerin deren Immobilienportfolio verwaltet, führt in ihrer Projektstudie dazu aus: "Diese Verbindung [X.____mattstrasse] ist gegenwärtig nicht mehr im Strassennetzplan enthalten, dennoch besteht durchaus die Möglichkeit, dass bei einer späteren Erweiterung des Siedlungsgebietes die Erstellung der X.____mattstrasse wieder in Betracht gezogen werden kann. Bei der Gestaltung der Bauten ist demzufolge dieser Situation Rechnung zu tragen" (Studienprogramm vom 18. Mai 2011, S. 12). Entgegen ihrer Behauptung hat die Beschwerdeführerin demnach bei der Planung ihrer Bauten gerade nicht darauf vertraut, dass inskünftig keine Verbindungsstrasse zur Z.____strasse gebaut werden würde.

10. Zusammenfassend erweisen sich die Rügen der Beschwerdeführerin als unbegründet und der Strassenlinienplan als rechtmässig. Die Beschwerde ist daher, soweit darauf eingetreten werden kann, abzuweisen.

11. 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 unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in gleicher Höhe zu verrechnen. Die ausserordentlichen Kosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 1 VPO).

Demgemäss wird **erkannt** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.
 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