



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 5. April 2017 (810 16 328)

Raumplanung, Bauwesen

Anpassung der Zonenvorschriften bezüglich der Fassadenhöhe

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

Beteiligte **A.**_____ und **B.**_____, Beschwerdeführer

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal,
Beschwerdegegner

Einwohnergemeinde Zwingen, Schlossgasse 4, 4222 Zwingen,
Beschwerdegegnerin

Betreff Gemeinde Zwingen, "Mutation 2015" zum Zonenreglement Siedlung
(RRB Nr. 1526 vom 1. November 2016)

A. Die Einwohnergemeindeversammlung Zwingen beschloss am 15. März 2016 die "Mutation 2015" zum Zonenreglement Siedlung. Dabei wurde unter anderem in der Zone W1 die maximale Fassadenhöhe von 6.0 m auf 6.8 m erhöht und die maximale Fassadenhöhe bergseits von 4.8 m aufgehoben.

B. Die öffentliche Planaufgabe fand vom 21. April 2016 bis 23. Mai 2016 statt. Während der Auflagefrist erhoben unter anderem A.____ und B.____, Grundeigentümer der Parzelle Nr. XXXX, Grundbuch Zwingen, Einsprache. Im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Verständigungsverhandlung konnte mit den Einsprechern keine Einigung erzielt werden.

C. Am 15. Juli 2016 unterbreitete der Gemeinderat Zwingen die am 15. März 2016 beschlossene Mutation des Zonenreglements Siedlung dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zur Genehmigung und ersuchte um Abweisung der unerledigten Einsprachen.

D. Mit Entscheid des Regierungsrats vom 1. November 2016 wurde die Einsprache von A.____ und B.____ abgewiesen, soweit darauf eingetreten wurde. Die am 15. März 2016 beschlossene "Mutation 2015" zum Zonenreglement Siedlung wurde genehmigt und allgemeinverbindlich erklärt.

E. Mit Eingabe vom 9. November 2016 erhoben A.____ und B.____ gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 1. November 2016 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

F. Mit verbesserter Beschwerde vom 27. November 2016 stellen die Beschwerdeführer sinngemäss das Rechtsbegehren, es sei der "Mutation 2015" zum Zonenreglement Siedlung in Bezug auf die Erhöhung der maximalen Fassadenhöhe in der Zone W1 von 6.0 m auf 6.8 m und die Aufhebung der maximalen Fassadenhöhe bergseits von 4.8 m die Genehmigung zu verweigern. Im Sinne eines Eventualantrags wird sinngemäss die Beibehaltung der bisher geltenden Fassadenhöhen für die im Gebiet C.____weg bereits teilbebauten Gebiete beantragt.

G. Die Gemeinde reichte am 21. Dezember 2016 ihre Vernehmlassung ein, ohne in der Sache ein ausdrückliches Rechtsbegehren zu stellen.

H. Am 25. Januar 2017 reichten die Beschwerdeführer weitere Unterlagen ein.

I. In seiner Vernehmlassung vom 30. Januar 2017 beantragt der Regierungsrat, es sei die Beschwerde abzuweisen.

J. Mit Verfügung vom 31. Januar 2017 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen.

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

1.1 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, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde gegeben.

1.2 Zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 47 Abs. 1 lit. a VPO). Die Beschwerdeführer sind als Grundeigentümer der in der Zone W1 gelegenen Parzelle Nr. XXXX, Grundbuch Zwingen, durch die strittige Mutation des Zonenreglements in schutzwürdigen Interessen betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO grundsätzlich auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Unangemessenheit kann nach § 45 Abs. 1 lit. c VPO nur in den in dieser Bestimmung genannten Ausnahmefällen überprüft werden. Entscheide betreffend Nutzungsplanung fallen nicht darunter.

3.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen die im Rahmen der "Mutation 2015" der Zonenvorschriften Siedlung beschlossene Erhöhung der maximalen Fassadenhöhe sowie die Aufhebung der maximalen Fassadenhöhe bergwärts in der Zone W1.

3.2 Die Beschwerdeführer machen zusammengefasst geltend, dass die strittigen Reglementsänderungen erst nach der Planung und Erstellung des C.____wegs im Jahr 2011 und damit verspätet an die Hand genommen worden seien. Die Gemeinde hätte bereits vor der Erschliessung des fraglichen Gebiets erkennen müssen, dass mit den geltenden Fassadenhöhen gemäss Zonenreglement eine verdichtete Bauweise nur schwer umsetzbar sei. Sie habe damit ihre Planungspflicht gemäss § 5 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) vom 8. Januar 1998 verletzt. Auch im Sinne der Rechtsgleichheit hätte die Änderung des Zonenreglements zusammen mit der Erstellung der Strasse erfolgen müssen. Indem die Gemeinde während der laufenden Überbauung des C.____wegs eine Änderung der Zonenvorschriften vorgenommen habe, entstünden unterschiedlich hohe Baukörper, was im Widerspruch zu § 15 RBG bzw. zum Gebot einer guten Einfügung in die landschaftliche und bauliche Umgebung stehe. Im Weiteren würden die im Entscheid des Regierungsrats angeführten Fassaden- und Gebäudehöhenberechnungen unberücksichtigt lassen, dass bei Pultdächern die pultfirstseitige Fassadenhöhe um 2.0 m erhöht werden dürfe.

3.3 Der Regierungsrat erwog im angefochtenen Entscheid, die Grundeigentümer hätten keinen Anspruch darauf, dass die einmal festgelegten baulichen Nutzungsmöglichkeiten unbeschränkt bestehen blieben. Dies bedeute auch, dass spätere Änderungen (nach der Erstellung der eigenen Liegenschaft) in Kauf genommen werden müssten. Da die strittigen Änderungen alle Grundeigentümer derselben Zone betreffen würden, seien das Gebot der rechtsgleichen Behandlung und das Willkürverbot nicht verletzt. Mit den Reglementsänderungen werde sodann zwar die Fassadenhöhe angepasst, die Gebäudehöhe betrage aber unverändert 10 m. In seiner Vernehmlassung führt der Regierungsrat zusammengefasst aus, die Gemeinde habe erkannt,

dass die bergseitige Fassadenhöhenbegrenzung aufgrund der Geländestruktur zum Hindernis für eine sinnvolle weitere Bebauung werde und dieses Problem mit den neuen Vorschriften behoben. Dabei handle es sich um eine wohl durchdachte und sachlich vertretbare Massnahme, welche sich für alle Grundeigentümer in der betreffenden Zone gleich auswirke. Es sei daher nicht nachvollziehbar, inwiefern die Planung der Gemeinde das Rechtsgleichheitsgebot verletzt haben solle. Der Umstand, dass in einem Baugebiet und konkret in ein und derselben Zone innerhalb eines Jahres Gebäude nach unterschiedlichen Bestimmungen erstellt würden, sei bei einer Zonenplanmutation zudem normal. Namentlich komme es vor, dass erst nach der Erstellung erster Bauten in einem Gebiet festgestellt werde, dass die Bauvorschriften nicht vollständig zweckmässig seien.

3.4 Die Gemeinde führt im Wesentlichen aus, dass der Gemeinderat in der Phase der Erstellung des C.____wegs auf Begehren von Bauwilligen reagiert habe und die Planungsarbeiten für die Anpassung des Zonenreglements in Angriff genommen habe. Das Nutzungsplanungsverfahren sei in der Folge ordnungsgemäss durchgeführt worden, wobei der Gemeinderat frühzeitig signalisiert habe, dass das entsprechende Verfahren eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen werde. Zur vorliegend strittigen Planungsmassnahme sei festzuhalten, dass mit dem Ausbau des C.____wegs Bauland in der Zone W1 erschlossen worden sei, das relativ flaches Gelände aufweise. Für eine sinnvolle Bebauung des Gebiets sei die bisherige Bestimmung betreffend die bergseitige Begrenzung der Fassadenhöhe zum Hindernis geworden. Entsprechend habe der Gemeinderat mit der "Mutation 2015" für die gesamte Zone W1 neue Bestimmungen erarbeitet, welche eine zweckmässige und sinnvolle Überbauung, insbesondere in den noch nicht überbauten, eher flach geneigten Gebieten, ermöglichen sollen. Mit der Planungsmassnahme werde lediglich die Begrenzung der Fassadenhöhe verändert, nicht jedoch die Gebäudehöhe. Die angepassten Bestimmungen des Zonenreglements ermöglichten neu eine bessere architektonische Gestaltung und Einpassung ohne gedrungene, sitzende Baukörper.

4.1 Gemäss Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist. Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_305/2015 vom 14. Dezember 2015 E. 3.1 mit Hinweisen). Für die Beurteilung, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung namentlich der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen. Nach Ablauf des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte

Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2 mit Hinweisen).

4.2 Mit der "Mutation 2015" der Zonenvorschriften Siedlung wurde unter anderem die zulässige Nutzung in der Zone W1 in Bezug auf die maximale Fassadenhöhe neu umschrieben. Dabei handelt es sich um eine Änderung eines Nutzungsplans, auf die Art. 21 Abs. 2 RPG Anwendung findet. Die vorliegend strittigen Reglementsbestimmungen standen – nach der Genehmigung der Zonenvorschriften Siedlung durch den Regierungsrat am 29. August 2006 – im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids bereits während zehn Jahren in Kraft. Eine solche Geltungsdauer gebietet zwar noch nicht zwingend eine Überprüfung der Planung, schliesst eine Planänderung bei Vorliegen entsprechender Interessen aber auch nicht aus. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden sodann nicht die Zonenvorschriften als Ganzes, sondern einzig die Erhöhung der zulässigen Fassadenhöhe von 6.0 m auf 6.8 m und die Aufhebung der maximalen Fassadenhöhe bergseits von 4.8 m in der Zone W1. Diese Änderungen betreffen keine zentralen Punkte der Planung, sondern eher untergeordnete Fragen, welche keine umfassenden Neuüberprüfungen erfordern und daher einer rascheren Anpassung zugänglich sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.4 mit Hinweisen; BGE 124 II 391 E. 4b).

5.1 Dem Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV zur "Mutation 2015" der Zonenvorschriften Siedlung vom 11. Juli 2016 kann in Bezug auf die hier in Frage stehenden Reglementsänderungen entnommen werden (S. 5 f.), dass die bergseitige Begrenzung der Fassadenhöhe im steilen Gelände bis anhin nicht zu Problemen geführt habe. Mit dem Ausbau des C.____weges sei nun jedoch Bauland in der Zone W1 erschlossen worden, welches relativ flaches Gelände aufweise. Durch die Zwänge der bergseitigen Fassadenhöhenbegrenzung könnten in diesen Lagen nur "gedrungene" Baukörper realisiert werden, welche gegenüber einer Bebauung in der Hanglage benachteiligt wären. Mit der Aufhebung der bergseitigen Fassadenhöhenbegrenzung solle dem entgegengewirkt werden. Die Anhebung der Fassadenhöhe von 6.0 m auf 6.8 m solle zudem eine grössere architektonische Freiheit herbeiführen (z.B. Nutzung Dachgeschosse, Anordnung Sockelgeschosse, Raumhöhen etc.). Die Bestimmungen bzw. die Maximalwerte zur Fassadenhöhe in der Zone W1 lägen im Bereich der Vorschriften anderer Baselbieter Gemeinden.

5.2.1 Diese von der Gemeinde im Zusammenhang mit der strittigen Mutation der Zonenvorschriften Siedlung angeführten Gründe erscheinen als sachlich und nachvollziehbar. Namentlich wird damit eine Regelung angepasst, welche in flacheren Hanglagen eine sinnvolle Überbauung erschwerte. Die Beschwerdeführer stellen die fraglichen Reglementsänderungen denn auch nicht inhaltlich in Frage. Sie monieren vielmehr den zeitlichen Ablauf der Umsetzung dieser Änderungen, welche aus ihrer Sicht zu spät erfolgten. Sie rügen in diesem Zusammenhang eine Verletzung von § 3 RBG (Ziele und Grundsätze der Raumplanung), § 5 RBG (Planungspflicht) und § 15 RBG (Siedlungsentwicklung) sowie des Rechtsgleichheitsgebots.

5.2.2 Dazu ist vorab festzustellen, dass die Beschwerdeführer in ihrer Einsprache vom 18. Mai 2016 ausführten, sie selbst hätten die Gemeinde im Rahmen der geplanten Überbauung ihrer Parzelle auf die Problematik der bergseitigen Fassadenhöhe hingewiesen. Auf ihre Nachfrage, ob eine Änderung des Zonenreglements vorgesehen sei, seien sie darauf vertröstet worden, dass dies nicht vor Ablauf von zwei Jahren der Fall sein werde, wenn überhaupt. Aufgrund dieser langen Wartezeit und wegen fehlender Aussicht auf Änderung des Zonenreglements hätten sie das Bauvorhaben anhand des bestehenden Reglements realisiert. Demnach haben sich die Beschwerdeführer in Kenntnis einer möglichen Reglementsänderung bewusst für eine Überbauung ihrer – Anfang 2015 erworbenen – Parzelle nach den damals geltenden Zonenvorschriften entschieden. Es erscheint jedoch fraglich, ob sie sich vor diesem Hintergrund unter dem Gesichtspunkt von Treu und Glauben nunmehr nachträglich auf die Rechtswidrigkeit des Vorgehens der Gemeinde berufen können. Die Frage kann letztlich offen gelassen werden, zumal sich die Beschwerde ohnehin in der Sache als unbegründet erweist.

5.2.3 Die Beschwerdeführer weisen grundsätzlich zu Recht darauf hin, dass die verfahrensgegenständliche Mutation der Zonenvorschriften Siedlung nach dem Ausbau des C.____wegs, welcher in den Jahren 2013 bis 2014 erfolgte, beschlossen wurde. Die Gemeinde führt denn auch ausdrücklich aus, dass unter anderem der Ausbau des C.____wegs bzw. die Erschliessung des fraglichen Gebiets Auslöser der strittigen Reglementsänderungen gewesen sei. Sie habe auf Begehren von bauwilligen Grundeigentümern reagiert und bereits während dem Bau der Strasse die Planungsarbeiten für eine Anpassung des Zonenreglements in Angriff genommen. Die fraglichen Grundeigentümer seien bereits im Jahr 2014 darauf aufmerksam gemacht worden, dass eine Reglementsanpassung geplant sei und diese eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen werde. Das Planungsverfahren sei in der Folge zügig durchgeführt worden: Im Anschluss an die kantonale Vorprüfung sei vom 9. Juli 2015 bis 27. August 2015 das öffentliche Mitwirkungsverfahren durchgeführt worden und am 15. März 2016 sei die Beschlussfassung durch die Einwohnergemeindeversammlung erfolgt.

5.2.4 Dieses Vorgehen der Gemeinde ist entgegen der Argumentation der Beschwerdeführer nicht zu beanstanden. Eine Anpassung der Zonenvorschriften ist – wie der Regierungsrat zu Recht ausführt – geboten, wenn im Zuge der Überbauung eines neu erschlossenen Gebiet festgestellt wird, dass die Zonenvorschriften nicht vollständig zweckmässig sind. Im vorliegenden Fall hat die Gemeinde frühzeitig reagiert und die erforderlichen Änderungen umgehend an die Hand genommen. Weiter trifft zwar zu, dass aufgrund der Aufhebung der bergseitigen Fassadenhöhenbegrenzung und der Erhöhung der zulässigen Fassadenhöhe um 0.8 m im Verhältnis zum bisherigen Recht höhere Gebäude errichtet werden können. Die vom Regierungsrat und den Beschwerdeführern angeführten Beispiele theoretischer Bauvorhaben talseitig des C.____wegs gehen von einer Erhöhung der nach neuem Recht möglichen Gebäudehöhe von jeweils 0.8 m aus. Inwiefern dies zu einem mit dem Raumplanungsrecht oder dem Rechtsgleichheitsgebot unvereinbaren Zustand führen würde, ist indes nicht ersichtlich und wird von den Beschwerdeführern auch nicht substantiiert dargetan. Dies muss umso mehr gelten, als die maximal zulässige Gebäudehöhe nach wie vor auf 10 m beschränkt ist. Die Tatsache, dass in einem Gebiet Bauten bestehen, welche nach unterschiedlichen Zonenvorschriften errichtet

worden sind, ist sodann – wie der Regierungsrat zu Recht ausführt – mögliche Folge einer Zonenplanmutation und als solches nicht zu beanstanden.

5.2.5 Nach dem Gesagten liegt in Bezug auf die strittigen Reglementsänderungen weder eine Verletzung von Bestimmungen des RBG noch des Rechtsgleichheitsgebots – welches im Bereich des Raumplanungsrechts ohnehin nur eine abgeschwächte Wirkung hat (BGE 142 I 162 E. 3.7.2) – vor. Die Beschwerde ist demnach vollumfänglich abzuweisen.

6. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- den unterlegenen Beschwerdeführern aufzuerlegen. Die Parteikosten sind wettzuschlagen (§ 21 Abs. 2 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t**:

- ://:
1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber