

## Bericht

### zu diversen Fragen der Zonenplanung und verwandten Themen

vom 28. März 2017/  
19. April 2017

**zu Händen der Auftraggeberin:**  
Einwohnergemeinde Biel-Benken  
vertreten durch den Gemeinderat  
Kirchgasse 9  
4105 Biel-Benken

**Verfasst von:**  
Michael Baader, Advokat  
Ochsengasse 19/21  
4460 Gelterkinden

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich wurde von Frau Rietschi, Gemeindeverwalterin der Gemeinde Biel-Benken, mit der Abklärung von diversen rechtlichen Fragestellungen zu den Themengebieten der Zonenplanung und verwandten Themen beauftragt. Im Folgenden finden Sie meine Ausführungen zu den vorgebrachten Fragestellungen:

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Zonenplanung 1993**

Die Grundlage der heutigen Zonenplanung bildet der Zonenplan Siedlung aus den Jahren 1992 / 1993 (genehmigt mit Regierungsratsbeschluss Nr. 804 vom 30. März 1993). Mit diesem Zonenplan wurde das bestehende Baugebiet an die Anforderungen des RPG angepasst. So wurde die bestehende Bauzone um 29ha verkleinert, wobei zur vollständigen Erfüllung der Ziele eine Umzonung von weiteren 9ha notwendig gewesen wäre (vgl. RRB Nr. 804 vom 30. März 1993, E. 1.3).

Die Umzonungen erfolgten damals hauptsächlich durch Zuweisung von altrechtlichen Bauzonen zu einerseits der Bauernhofzone (11.90ha) und zum Baugebiet 2. Etappe (15.60ha). Die Bauernhofzone wurde damals zum langfristigen Schutz der Landwirtschaftsbetriebe vor dem Druck der Siedlungsentwicklung und der Erschliessung eingerichtet. Die lebensfähigen Landwirtschaftsgebiete im Baugebiet sollen so geschützt werden, dass die Betriebsführung durch planerische Massnahmen und die bauliche Entwicklung nicht unzumutbar erschwert oder verunmöglicht wird. Sie sollen nicht durch den Bau von Erschliessungsanlagen oder Neubauten in der Nachbarschaft eingeengt werden (Planungs- und Mitwirkungsbericht zur Ortsplanungsrevision vom März 1992, Ziffer 7.4). Das Vorgehen bei einer allfälligen (Wieder-) Einzonung von Teilen der Bauernhofzone in Bauzonen war bereits bei der damaligen Zonenplanung ein Thema. Im Genehmigungsbeschluss des Regierungsrates hat dieser festgehalten, dass, sofern ein in der Bauernhofzone liegender Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr weitergeführt oder ausgesiedelt werde, eine Umzonung notwendig werde. Wobei ein Anspruch auf Umzonung im Zonenreglement nicht zugesichert werden könne. Bei einer Einzonung sei zu gegebener Zeit auch Art. 15 RPG zu beachten (RRB Nr. 804 vom 30. März 1993, E. 1.5).

Der Zonenplan 1993 sah für gewisse Gebiete eine Quartierplan- und Landumlegungspflicht vor. Diese Verpflichtungen wurden seitens der Grundeigentümer nach und nach erfüllt, so dass heute die Zonenzuteilung der einzelnen Grundstücke festgelegt ist.

Die Zonenplanung 2005 / 2006 führte, soweit aus den vorhandenen Unterlagen ersichtlich, zu keiner wesentlichen Veränderung der Nutzungsplanung.

- 1.2 Revision RPG / Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten / § 68 Gemeindegesetz  
Auf den 1. Mai 2014 wurde das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) teilrevidiert. Ziele der Revision sind die Eindämmung der Zersiedelung und der bessere Schutz des Kulturlandes (Botschaft zu einer Teilrevision des RPG, BBl 2010, 1056). Die Änderungen des RPG soll konkret dazu führen, dass bestehende, raumplanerisch aber ungeeignet gelegene Bauzonen vermehrt zurückgezont werden und neu nur noch Land einer Bauzone zugewiesen wird, das raumplanerisch geeignet ist. So soll die Zersiedelung gebremst und die Ausnutzung gesteigert werden (Botschaft zu einer Teilrevision des RPG, BBl 2010, 1057).

Folge dieser Revision ist unter anderem die Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen an das veränderte RPG. So muss der kantonale Richtplan angepasst werden. Die Anpassung des KRIP hat innert 5 Jahren nach Inkrafttreten der Änderungen des RPG, also bis am 30. April 2019, zu erfolgen (Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung des neuen KRIP besteht ein Verbot der Vergrösserung der Bauzonen (Art. 38a Abs. 2 RPG).

Seit dem Bestehen des RPG schreibt dieses die Erhebung einer Mehrwertabgabe vor (Art. 5 Abs. 1 RPG). Dieser Verpflichtung ist der Kanton Basel-Landschaft bisher nicht nachgekommen (vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts 2C\_886/2015 vom 16. November 2016, „Münchenstein“). In Erfüllung dieser Verpflichtung (nun konkretisiert in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG) hat der Regierungsrat ein Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten entworfen. Dieses Gesetz ist am 13. Dezember 2016 dem Landrat vorgelegt worden (Vorlage Nr. 2016-403). Der Landrat hat das Geschäft noch nicht behandelt.

Die geplante Einführung des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten und die laufende Revision des kantonalen Richtplans (KRIP) führten dazu, dass Eigentümer (Landwirte) von Grundstücken in der Bauernhofzone der Gemeinde Biel-Benken mit Eingabe vom 19. Januar 2017 / 31. Januar 2017 einen Antrag auf Rückzonung der überbauten Bauernhofzonen in die „althergebrachte Bauzonen“ stellten. Im Hinblick auf diesen Antrag, welcher als Antrag nach § 68 Gemeindegesetz zu verstehen ist, und vor dem Hintergrund diverser erfolgter und laufender Gesetzesänderungen stellen sich für die Gemeinde Biel-Benken verschiedenste rechtliche Fragen, auf die in dieser Abklärung eingegangen wird.

### 1.3 Hauptsächlich massgebende rechtliche Grundlagen

Massgebende Rechtsgrundlage auf Stufe Bund sind insbesondere das Raumplanungsgesetz (RPG) und die dazugehörige Raumplanungsverordnung (RPV).

Auf der Stufe des Kantons sind vor allem zu beachten der kantonale Richtplan (KRIP), das Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) und die Verordnung zum Raumplanungs- und Baugesetz (RBV). Der KRIP wird zurzeit überarbeitet und an das revidierte Raumplanungsgesetz angepasst. Zum KRIP wurde eine Vernehmlassung durchgeführt, deren Resultate nun verarbeitet werden. Gemäss telefonischer Auskunft des Amtes für Raumplanung wird die Überarbeitung im Frühling 2017 abgeschlossen sein und danach wird das Geschäft an den Landrat und hier voraussichtlich direkt an die Bau- und Planungskommission zur Vorbereitung überwiesen. Nach Beschlussfassung durch den Landrat ist der KRIP durch den Bundesrat zu genehmigen (Art. 11 RPG). Bis dahin darf die Bauzone kantonsweit betrachtet nicht vergrössert werden.

Eine massgebliche rechtliche Grundlage für die Beurteilung der folgenden Frage wird also zurzeit revidiert, wobei das Resultat der Revision noch nicht bekannt ist. Die Beantwortung von Fragen, für die der KRIP auch hinzugezogen werden muss, erweist sich demnach als schwierig und ist mit Unsicherheiten verbunden. Gleichermassen sind auch die Antworten zu Fragen betreffend des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten mit Vorbehalten behaftet.

Als kommunale Rechtsgrundlagen sind vor allem der Zonenplan und das Zonenreglement Siedlung (ZRS) von Bedeutung.

## 2. **Vorbemerkung**

### 2.1 Zu den rechtlichen Beurteilungen

Die Beantwortung der am 3. Februar 2017 anlässlich der Besprechung mit Frau Rietschi und Herr Andreotti gestellten und auf zwei Seiten zusammengefassten Fragen basiert auf der aktuellen Gesetzeslage und Rechtsprechung. Die Antworten sind - wie die Fragen - meist allgemeiner Natur und darum in Bezug auf objektspezifische Fragestellungen mit entsprechender Vorsicht verwendbar. Wie bereits dargestellt, befindet sich die Gesetzeslage im Umbruch, dies kann zu Veränderungen der Rechtsanwendung und Rechtsprechung führen. Diese Veränderungen sind momentan nicht absehbar, weshalb die vorliegenden rechtlichen Aussagen mit zu beachtenden Unsicherheiten behaftet sind. Der vorliegende Bericht basiert auf den mir zur Verfügung gestellten, in Anhang A aufgelisteten Unterlagen.

## 2.2 Qualifikation der Bauernhofzone und Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG

Für die Beurteilung der nachfolgenden Fragestellungen ist es entscheidend, wie die kommunale Bauernhofzone und die kommunale Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG zu qualifizieren sind.

Das kantonale Raumplanungs- und Baugesetz (RBG) unterscheidet in § 19 zwischen verschiedenen Nutzungszonen, u.a. zwischen Bauzonen (lit. a), Grünzonen (lit. b), Landwirtschaftszonen (lit. c), Spezialzonen (lit. e) und Zonen deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in denen eine Nutzung erst später zugelassen wird (lit. f).

Bei der Zone nach Art. 9 des Zonenreglements handelt es sich um eine Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG, deren Nutzung noch nicht abschliessend bestimmt ist. Bis zur künftigen Nutzungsbestimmung bleibt diese Zone der landwirtschaftlichen Bodennutzung erhalten. Die künftige Zonenordnung darf nicht präjudiziert werden. Bei der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG sind somit keinerlei Bautätigkeiten erlaubt, sondern nur die landwirtschaftliche Bodennutzung. Es handelt sich also nicht um eine Bauzone (vgl. auch RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 E. IV. 4).

Bei der Bauernhofzone nach Art. 8 ZRS handelt es sich um eine Spezialzone (§ 28 Abs. 1 lit. d RBG), wobei die Materialien zum Raumplanungs- und Baugesetz davon ausgehen, dass die Bauernhofzone in der Bauzone gelegen ist: „Bauernhofzonen sind innerhalb der Bauzonen gelegene Gebiete, welche die zu einem landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden Wohn- und Betriebsgebäude und das betriebsnotwendige landwirtschaftlich genutzte Umland umfassen. Bauernhofzonen unterstehen im übrigen den Vorschriften über die Landwirtschaftszonen, wobei die Gemeinden im Rahmen der Zonenvorschriften gewisse Randbedingungen für die bauliche Nutzung festlegen können“ (Landratsvorlage zum Raumplanungs- und Baugesetz [93/308], 5.1.3 C. § 29). Das Gesetz spricht demgegenüber bloss davon, dass die Zone innerhalb des Siedlungsraumes liegt (zur Unterscheidung der Begriffe Bauzone und Siedlungsgebiet vgl. hinten Ziffer 4.3.3 lit. c).

Gemäss Bundesrecht handelt es sich um eine Bauzone, wenn „die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zulässt, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch sonst wie von ihrer Bestimmung her auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind“ (zitiert nach AEMISEGGER/KISSLING, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 15 N 11). Die Kantone sind an diesen Begriff gebunden (AEMISEGGER/KISSLING, a.a.o., Art. 15 N 10). Vorliegend richtet sich die Nutzung der Bauernhofzone gemäss kommu-

nalem Recht nach den Bestimmungen der Landwirtschaftszone (Art. 8 Abs. 2 ZRS). Bereits laut dem RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 (vgl. dort E. 1.3) wurde die Umzonung in die Bauernhofzone als Reduktion der Bauzonenfläche gewertet. Bautätigkeiten sind demnach in der Bauernhofzone grundsätzlich nur im Rahmen von Art. 24 ff. RPG erlaubt. Nicht landwirtschaftliche Nutzungen sind nur unter Einschränkungen zulässig: Einbauten von nicht landwirtschaftlich bedingten Wohnungen sind nur im Hauptbau zulässig, wenn der Raum landwirtschaftlich nicht mehr benötigt wird und die Bestimmungen der Art. 14 - 15 ZRS eingehalten werden (Art. 8 Abs. 3 und 4 ZRS). In der Bauernhofzone ist die Hauptbestimmung demnach just gerade nicht, regelmässig Bautätigkeiten zuzulassen, welche eine Zuteilung zur Bauzone rechtfertigen würde.

Bei beiden fraglichen Zonen („Bauernhofzone“ und „Nutzungszone, deren Nutzung noch nicht bestimmt ist oder in deren eine Nutzung erst später zugelassen wird“) handelt es sich folglich nicht um Bauzonen im Sinne von Art. 15 RPG.

### **3. Umsetzung des kantonalen Richtplanes (KRIP)**

Gemäss dem Entwurf der nicht besonders klaren / scharfen Richtplan-Gesamtkarte werden gewisse Teile der Bauernhofzone (BHZ) und der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG nicht als Siedlungsgebiet sondern als Landwirtschaftsgebiet taxiert. Nach Auskunft der Gemeinde haben Exponenten des kantonalen Raumplanungsamtes inzwischen allerdings mündlich zugesagt, dass die rings herum überbauten Bauernhofzonen und Nutzungszonen nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG im Siedlungsgebiet belassen werden sollen.

Im Folgenden wird geprüft, ob mit der Nichtzuteilung zum Siedlungsgebiet von Grundstücken der Bauernhofzone und der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG, oder einer anderen Planungsmassnahme der Gemeinde beispielsweise als Folge der Ablehnung des Einzonungsantrages eine Entschädigungspflicht entsteht.

#### **3.1 Allgemeines**

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. dazu RIVA, in Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, a.a.O., Art. 5 N. 159 ff.) liegt eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 RPG vor,

- wenn eine wesentliche Eigentumsbefugnis aufgehoben wird, also wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird, oder

- bei einem weniger weitgehenden Eingriff, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.

In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen (BGE 131 II 728, E. 2).

In Zusammenhang mit der Raumplanung hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Berechtigung zum Bauen neu dort als wesentliche Eigentumsbefugnis gewertet werden darf, wo sie auf einer mit dem Bundesrecht übereinstimmenden Nutzungsplanung beruht. Grundsätzlich sind Nichteinzonungen entschädigungslos hinzunehmen, wenn kein Einzonungsgebot bestanden hatte. Allerdings gibt es dazu Ausnahmen. Der einzelne Fall ist individuell konkret zu bewerten.

### 3.2 Besserer zukünftiger Gebrauch der Sache

Voraussetzung für einen Anspruch auf Entschädigung aus materieller Enteignung ist also unter anderem die Möglichkeit der künftigen besseren Nutzung der Sache. Relevant als eigenständiges Merkmal ist diese Möglichkeit vor allem in Hinblick auf die materielle Entschädigung aufgrund einer Auszonung, bei Nichteinzonungsfällen tritt das Erfordernis der Realisierungswahrscheinlichkeit in den Hintergrund; es ist hier mittelbar - in den besonderen Umständen - gegenwärtig (RIVA, a.a.O, Art. 5 N 172). Die Zonenplanung von 1993 war (abgesehen von der jedenfalls laut RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 damals immer noch zu grossen Bauzone; vgl. dazu auch nachfolgend Ziffer 3.3.2 lit. a Abs. 1) die erste RPG-konforme Planung. Die damalige Zuteilung zur Bauernhofzone (Spezialzone) respektive zur Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG war rechtlich eine Nichteinzonung (vgl. RRB Nr. 804 vom 30. März 1993, E. IV., 4.4).

Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Grundstück sehr wahrscheinlich in naher Zukunft besser hätte genutzt werden können, sind nach der Rechtsprechung alle rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, welche die Überbauungschance beeinflussen können. Dazu gehören das im fraglichen Zeitpunkt geltende Bundesrecht sowie die kantonalen und kommunalen Bauvorschriften, der Stand der kommunalen und kantonalen Planung, die Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, die Erschliessungsverhältnisse und die bauliche Entwicklung in der Umgebung (BGE 112 Ib 388 E. 3).

Vorliegend stehen einer Überbauung der Grundstücke der Bauernhofzone gemäss Art. 8 ZRS und der Nutzungszone nach Art. 9 ZRS die jeweiligen Bestimmungen im Zonenreglement entgegen, welche jegliche bauliche Tätigkeit verbieten (Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG) oder die nichtlandwirtschaftliche Bautätigkeit einschränken (Bauernhofzone). Aus Ziffer 1.3 („Baugebietsreduktion“) des RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 ergibt sich, dass damals 29ha Baugebiet in Bauernhof- und Landwirtschaftszonen sowie ins Baugebiet 2. Etappe umgezont wurden.

Auf eine weitergehende Auseinandersetzung mit der Überbauungschance wird an dieser Stelle verzichtet, da keine Auszonung vorliegt (vgl. unten Ziffer 3.3.1) und die weiteren Aspekte im Rahmen der Prüfung der Nichteinzonung behandelt werden (vgl. unten Ziffer 3.3.2).

### 3.3 Entschädigungspflichtige Planungsmassnahme

Weitere Voraussetzung für eine Entschädigung nach materieller Enteignung ist das Vorliegen einer entschädigungspflichtigen Planungsmassnahme. Es wird dabei zwischen Auszonung und Nichteinzonung unterschieden.

#### 3.3.1 *Auszonung*

Eine -- grundsätzlich entschädigungspflichtige -- Auszonung liegt vor, wenn ein Grundstück durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden war und aufgrund einer Zonenplanrevision einer Nichtbauzone zugeteilt wird (BGE 131 II 728 E. 2.3). Die heute fraglichen Grundstücke der Bauernhofzone und Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG befanden sich im Zonenplan 1978 (genehmigt mit RRB Nr. 2649 vom 17. Oktober 1979) zwar in der Bauzone. Das RPG trat demgegenüber erst am 1. Januar 1980 in Kraft. Der Zonenplan 1978 war demnach noch nicht RPG-konform. Im ersten dem RPG entsprechenden Zonenplan waren die entsprechenden Grundstücke nicht mehr der Bauzone zugeteilt. Diese Grundstücke waren demnach nie durch einen bundesrechtskonformen Nutzungsplan der Bauzone zugeteilt worden, weshalb keine Auszonung vorliegt, resp. vorlag.

#### 3.3.2 *Nichteinzonung*

##### a. *Grundsatz*

- a1) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine -- grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende -- Nichteinzonung vor, wenn eine Liegenschaft bei der erstmaligen Schaffung einer raumplanerischen Grundordnung, welche den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen entspricht, keiner Bauzone zugewiesen wird (BGE 131 II 728 E. 2.3). Wobei der Erlass oder die Genehmigung eines Nutzungsplans nach Inkrafttreten des RPG nicht bedeutet, dass der Nutzungsplan den Anforderungen des Bundesrechts auch tatsächlich ent-



spricht. Fehlt diese Voraussetzung, so kann auch bei einer späteren Redimensionierung der Bauzone eine Nichteinzonung vorliegen (Urteil des Bundesgerichts 1C\_573/2011 vom 30. August 2013, E. 2.2 und 3.1). Anno 1993 war die Bauzone von Biel-Benken laut dem damaligen RRB gemessen an der zulässigen Grösse nach Art. 15 RPG immer noch 9 ha zu gross. Der RRB Nr. 183 vom 7. Februar 2006 enthält keine Aussage zur Bauzonengrösse. An der Gemeindeversammlung vom 18. Dezember 2006 wurde die Bauernhofzone auf Parzelle Nr. 387, GB Biel-Benken mit einer Fläche von 14'377 m<sup>2</sup> in eine Zone mit Quartier- oder Teilzonenplanpflicht umgezont, wobei 50% für eine Zuordnung zur Bauzone und 50% für eine Zone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG bestimmt wurden.

- a2) Nach RIVA liegt auch ein Fall der -- grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden -- Nichteinzonung vor, wenn ein bereits einer Landwirtschaftszone oder dem übrigen Gemeindegebiet zugewiesenes Grundstück anlässlich der Überarbeitung des Zonenplans in einer Nichtbauzone verbleibt oder wenn ein bisher in der „Bauzone zweiter Etappe“ gelegenes Grundstück beim Erlass eines neuen Zonenplans einer Nichtbauzone zugewiesen wird (RIVA, Hauptfragen der materiellen Enteignung, Bern 1990, S. 178 f.)

*b. Ausnahme*

- b1) Eine Nichteinzonung kann den Eigentümer nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur ausnahmsweise bei deutlichen Härtefallssituationen enteignungsähnlich treffen, etwa dann, wenn er überbaubares oder grob erschlossenes Land besitzt, das von einem gewässerschutzrechtlichen generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird, und wenn er für die Erschliessung und Überbauung seines Landes schon erhebliche Kosten aufgewendet hat, wobei diese Voraussetzungen in der Regel kumulativ erfüllt sein müssen.
- b2) Sodann können besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes gewichtig sein, wobei dies nur bei raumplanungskonformen Planungen gilt. Als gewichtige Punkte sind die Vorgeschichte der Planung, Zusicherungen eines zuständigen Organs, durchgeführte Baulandumlegungen oder Planungen zu betrachten.
- b3) Schliesslich kann eine Ausnahmesituation, welche als materielle Enteignung eingestuft wird, vorliegen, wenn sich das fragliche Grundstück in weitgehend überbautem Gebiet befindet. Aufgrund solcher Umstände lässt sich annehmen, der Eigentümer habe am massgebenden Stichtag mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen dürfen (BGE 132 II 218 E. 2.2).

Es gibt demnach drei Fallgruppen von Kriterien für eine entschädigungspflichtige Nichteinzonung:

- Lage im weitgehend überbauten Gebiet
- Baureife und Erschliessung
- weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes

wobei trotz der Fallgruppen immer die Gesamtsicht bezogen auf jeden einzelnen Fall im Auge zu behalten ist, insofern sind die Tatbestände nicht in sich geschlossen. Vielmehr sind die einzelnen Faktoren zu gewichten. Die strenge Praxis verlangt im Ergebnis eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit der Überbauung (BGE 132 II 218 E. 2.3.1 ff.).

Wie sich aus der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung ergibt, ist diese auf die Nichteinzonung von **unüberbautem Gebiet** zugeschnitten. Vorliegend sind im Falle der Nichterheblichkeitserklärung oder der Ablehnung des Antrags vom 19. Januar 2017 vom Verbleib in der Bauernhofzone allerdings auch Grundstücke betroffen, welche bereits überbaut sind. Diese befinden sich im weitgehend überbauten Gebiet und sind faktisch erschlossen. Allerdings sind partiell noch keine Erschliessungsbeiträge bezahlt worden. Rechtsprechung und Lehre haben sich - soweit ersichtlich - zu dieser aussergewöhnlichen Situation noch nicht geäussert.

Das **weitgehend überbaute Gebiet** umfasst im wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken (BGE 132 II 218 E. 4.1). Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen. Die Nutzung der Baulücke wird vorwiegend von der sie umgebenden Überbauung geprägt; das unüberbaute Land muss also zum geschlossenen Siedlungsgebiet gehören, an der Siedlungsqualität teilhaben und von der bestehenden Überbauung so stark geprägt sein, dass sinnvollerweise nur die Aufnahme in die Bauzone in Frage kommt (BGE 132 II 218 E. 4.2.1). Von einer Baulücke unterschieden wird die grössere unüberbaute Fläche im Siedlungsgebiet, welche der Auflockerung der Siedlungsstruktur, der Erhöhung der Wohnqualität durch Grünflächen sowie der Schaffung von Freizeitbereichen dienen. Eine derartige freie Fläche wird nicht von der sie umgebenden Überbauung geprägt, sondern weist eine eigenständige Funktion auf; sie ist nicht dem weitgehend überbauten Gebiet zuzurechnen (BGE 132 II 218 E. 4.2.2). Nach Rechtsprechung des Bundesgerichts können unüberbaute Gebiete bis zu einer Grösse von ungefähr 1 ha inmitten von überbautem Gebiet unter bestimmten Bedingungen als Baulücken bezeichnet werden, während grössere Flächen nicht als Baulücken betrachtet wurden. Allerdings ist die Frage nicht nach rein quantitativen Kriterien zu beurteilen; massgebend ist die Art der Umgebung. Eine dichte Bebauung oder eine Hochhaussiedlung prägen die Umgebung mehr als eine lockere bauliche

Nutzung. Zu berücksichtigen ist sodann das Verhältnis zwischen der nicht überbauten Fläche und den sie umgebenden überbauten Gebieten (BGE 132 II 218 E. 4.2.4).

Vorliegend befinden sich gewisse Gebiete der Bauernhofzone und der Nutzungszone nach Art. 19 Abs. 1 lit. f RBG am Rande des Siedlungsgebietes und sind deshalb nicht als Baulücken zu qualifizieren. Die grösseren, nicht der Bauzone zugehörigen, unüberbauten Flächen im Gebiet der Gemeinde Biel-Benken haben Grössen von ca. 3,5 ha („Stegmatten“) und ca. 0,9 ha („Ritterheini“), was eher für eine Qualifikation als grössere unüberbaute Fläche im Siedlungsgebiet spricht. Die Freihaltung dieser Flächen war Teil der früheren Siedlungsstrategie, erfolgte die räumliche Trennung der beiden Ortschaften Biel und Benken doch durch die konzentriert angeordnete ÖW-Zone zwischen Biel und Benken und durch die Quartier- und Landumlegungspflicht im Gebiet Fraumatten /Eichgass (Planungs- und Mitwirkungsbericht vom März 1992, Ziffer 7). Die Fraumatten soll als eigentliche Zäsur zwischen den Ortsteilen Biel und Benken dienen (Technischer Bericht [Gebiet 2] vom 17. Mai 1995). In einer Gesamtbetrachtung der unüberbauten Flächen „Stegmatten“ und „Ritterheini“, der ÖW-Zone im Bereich Fraumatten und der grösstenteils unverbauten Ufern der Birsig ergibt sich eine grosse und zusammenhängende Grünfläche zwischen den Ortsteilen Biel und Benken.

Diese Zielsetzung ist heute nicht mehr so zentral: Gemäss den mündlichen Informationen von Frau Rietschi / Herr Andreotti wurde seitens des Amtes für Raumplanung (Herren Güntert, Huber und Kolb) anlässlich einer Besprechung signalisiert, dass kantonal der KRIP Entwurf dahingehend geändert werden wird, dass unbekümmert um die Grösse die allseits von Bauzonen umgebenen Flächen (z.B. Stegmatten, Ritterheini) im Siedlungsgebiet belassen werden. Damit würde diese Fläche für künftige bauliche Entwicklungen als Reserve zur Verfügung stehen. Die Einzonung ins Baugebiet setzt jedoch einen Bedarf im Sinne von Art. 15 RPG voraus.

Die überbauten Grundstücke sind ihrer Natur nach zumindest partiell baureif und erschlossen.

Laut dem Mail von Frau Rietschi vom 23. Februar 2017 taxiert die Gemeinde alle Grundstücke, die im Zonenplan farbig markiert sind, als baureif. Davon ausgehend wären alle Grundstücke, die sich in einer Bauzone oder auch der Bauernhofzone befinden, baureif. Gemäss GIS (Stand Bebauung / Erschliessung 2014) sind dagegen die Bauzonen (nach Hauptnutzung Bund 2015) vollumfänglich erschlossen. Die Bauernhofzonen gemäss Art. 8 ZRS und die Nutzungszonen gemäss Art. 9 ZRS (bzw. § 19 Abs. 1 lit. f RBG) gehören demgegenüber gar nicht zu den Bauzonen gemäss § 19 Abs. 1 lit. a bzw. § 20 Abs. 1 RBG. Gemäss den Emails von Frau Rietschi vom 22. und 23. März 2017 sind von den von der Umzonung betroffenen

Grundstücken nur die Parzellen Nr. 2847 und Nr. 117, sowie teilweise Parzelle Nr. 2797 jeweils GB Biel-Benken erschlossen.

Gemäss dem Email von Frau Rietschi vom 22. März 2017 hatte die Gemeinde die Erschliessungsbeiträge für die ganz erschlossenen Grundstücke (vgl. obiger Absatz) in den Jahren 1974 und 1981 wegen landwirtschaftlicher Nutzung gestundet und im Jahr 2009 eingefordert. Für das teilweise erschlossene Grundstück Nr. 2797 bestehen immer noch gestundete Beiträge. Die Einforderung der Beiträge im Jahr 2009 erfolgte gemäss obgenannten Mail aufgrund der damals nicht mehr vorhandenen Möglichkeit der Stundung und nicht im Hinblick auf eine allfällige Überbauung. Die Bezahlung der Erschliessungsbeiträge im Jahr 2009 ist deshalb kein Indiz für eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit der Überbauung der fraglichen Grundstücke.

Nach der Rechtsprechung kann der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung ein solches Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Einweisung von Land in eine Bauzone ergibt. Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Baulandumlegungen vermögen das **Vertrauen zu wecken**, davon erfasstes Land werde im neu zu erlassenden Zonenplan der Bauzone zugewiesen. Auch Zusicherungen können unter Umständen eine Pflicht zur Einzonung begründen. Die Vorgeschichte und der Vertrauensschutz verleihen einem Grundeigentümer - gleich wie eine vollständige Erschliessung -- keinen unbedingten Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone. Die Verwirklichung der Raumplanungsgrundsätze hat Vorrang vor der Beständigkeit eines altrechtlichen Plans (BGE 132 II 218 E. 6.1).

Vorliegend behaupten die Steller des Einzonungsantrages, dass ihnen zugesichert worden sei, dass eine Rückzonung (recte: eine Einzonung in die Bauzone) bei veränderten Verhältnissen jederzeit und ohne finanzielle Einbussen möglich sei.

Bei der Schaffung des Zonenplans Siedlung und des Zonenreglements Siedlung im Jahr 1992/1993 soll - gemäss dem genehmigenden RRB - ein Anspruch auf Umzonung der Bauernhofzone im Zonenreglement vorgesehen gewesen sein. Gemäss dem Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung vom 24. März 1992 war den Stimmberechtigten jedoch klar, dass auch bei Aufgabe der Bauernbetriebe kein Anspruch auf Rückführung der Gebiete der Bauernhofzone in die Bauzone besteht. Der Gemeinderat hat dennoch nach einer sinngemässen Regelung gesucht. Der Regierungsrat hat dieser Bestimmung allerdings die Genehmigung versagt und festgehalten, dass ein Einzonung nur erfolgen kann, wenn im Sinne von Art. 15 RPG ein Bedarf an zusätzlicher Bauzone nachgewiesen ist. Ein künftiger Beschluss

der Gemeindeversammlung sowie die Genehmigung durch den Regierungsrat könne im Reglement nicht präjudiziert werden (RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 E. 1.5). Schon bei der Genehmigung des Zonenplans wurde demnach vom Regierungsrat klar gesagt, dass kein Anspruch auf Umzonung besteht und eine künftige Einzonung den Vorgaben von Art. 15 RPG entsprechen muss.

Im Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung Nr. 4/2006 vom 18. Dezember 2006 betreffend Traktandum Nr. 5 Umzonung Bauernhofzone Parzelle Nr. 387, Hauptstrasse 2 „Löli“ findet sich die Aussage des Gemeinderates Ueli Heyer-Däppen, dass den Bauern bei der Ortsplanungsrevision zugesichert worden sei, dass dann, wenn der Betrieb nicht mehr bewirtschaftet wird, das Land teilweise in Bauland umgezont werden könne. Diese Aussage wurde anlässlich der Gemeindeversammlung zur Ortsplanungsrevision gemacht, erwies sich aber wenige Monate später, nämlich bei der Genehmigung der Ortsplanungsrevision durch den Regierungsrat, als unzutreffend. Gemäss Ziffer 1.5 des RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 hat bei einer Aufgabe des Landwirtschaftsbetriebes oder bei einer Aussiedlung im Sinne der Anpassungspflicht der Nutzungsplanung an geänderte Verhältnisse eine Umzonung zu erfolgen, wobei sich das Verfahren nach dem massgebenden Recht zu richten hat und die Umzonung übergeordnetem Recht entsprechen muss. Bei grossflächig unüberbauten und noch nicht erschlossenen Flächen kann laut dem RRB trotz Betriebsaufgabe eine Einzonung in die Bauzone nur erfolgen, wenn ein entsprechender Bedarf nach Art. 15 RPG nachgewiesen ist. E contrario liesse sich hieraus ableiten, dass kleine überbaute Flächen von aufgegebenen Landwirtschaftsbetrieben auch dann eingezont werden können, wenn kein Bedarf hierfür im Sinne von Art. 15 RPG besteht. Dabei gilt es zu unterscheiden. Die Hauptbauten dienen nach der Betriebsaufgabe oder Aussiedlung nur reinen Wohnzwecken (Art. 8 Abs. 3 ZRS) und sind damit zonenfremd. Heikel wird es bereits für weitere landwirtschaftliche Gebäulichkeiten von stillgelegten Betrieben wie zum Beispiel für freistehende Ställe, Scheunen, Remisen, Gewächshäuser usw., denn diese sind nicht per se zonenfremd geworden, weil darin gemäss dem ZRS keine andere Nutzung zulässig ist. Folglich besteht hierfür auch keine Anpassungspflicht der Nutzungsplanung.

Aktive Bauernbetriebe sind hingegen in der geltenden Bauernhofzone zweifelsfrei zonenkonform.

In der Fussnote Nr. 4 betreffend Art. 8 ZRS wird zusätzlich ausgeführt, dass bezüglich Zonengrenzen der Zonenplan Siedlung 1978 als wegleitende Grundlage dient. Dieser Verweis auf einen nicht RPG-konformen Zonenplan steht im Konflikt zum RRB Nr. 804 vom 30. März 1993, welcher durch den Verweis auf Art. 15 RPG festhält, dass Einzonungen nur bei Einhal-

tung der entsprechenden Voraussetzungen zulässig sind. Der Fussnote kommt im Übrigen keine Gesetzeskraft zu.

In Bezug auf die Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG ist im Protokoll zur Gemeindeversammlung vom 24. März 1992 zu lesen, dass Gemeindepräsident Egger-Rentsch festhält, dass „Bauland zweiter Etappe trotz allem Bauland bleibt, allerdings mit einer zeitlichen Beschränkung“. Diese Aussage könnte als Zusicherung zu einer späteren Einzonung verstanden werden. Allerdings ergibt sich aus Ziffer 4.2 des RRB Nr. 804 vom 30. März 1993, dass eine Umzonung nur „allenfalls“ geschieht und eine Umzonung der Zustimmung der Gemeindeversammlung und der Genehmigung des Regierungsrates bedarf, welcher darüber zu wachen hat, dass die Planungsmassnahme vor den verfassungsmässigen Grundrechten standhält und nicht gegen die übergeordnete Gesetzgebung verstösst. Gemäss dem per 1. April 2014 nachgeführten Plan (resp. dem Zonenplan vom 7. Februar 2006) wird die Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f als „Zone zur Sicherung zukünftiger Siedlungsfläche“ bezeichnet. Im Mutationsplan zum Zonenplan Siedlung vom 19. Mai 2009 (TZP 5 „Bruckmatten“) war diese Terminologie gestrichen worden. Die Zone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG liegt innerhalb des orientierend dargestellten „Perimeters Zonenplan Siedlung“. Dies ändert aber nichts an der Tatsache, dass gemäss Art. 9 Abs. 2 ZRS vom 20. Juni 2005, genehmigt durch den Regierungsrat mit Beschluss Nr. 183 vom 7. Februar 2006, die betreffend bezeichneten Gebiete der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten sind.

### 3.3.3 *Sonderopfer*

Ein weiterer Fall der materiellen Enteignung ist die Sonderopferentschädigung. Eine solche Entschädigung ist bei einer enteignungsrechtlich erheblichen Wertverminderung des Eigentums geschuldet, wenn dazu eine stossende Rechtsungleichheit des Eingriffs, bei einem oder einigen wenigen Eigentümern eintritt, verglichen mit den anderen Eigentümern in gleichen Verhältnissen (HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Auflage, Bern 2016, S. 622).

Wird ein Grundeigentümer im Vergleich zu anderen Grundeigentümern z.B. durch eine Planungsänderung in seinem Eigentum qualitativ und quantitativ erheblich härter eingeschränkt, kann demnach eine Entschädigung geschuldet sein. Vorliegend ist zur Zeit kein solcher Fall ersichtlich. Es ist bei Planungen regelmässig darauf zu achten, dass planungsbedingte Eigentumsbeschränkungen rechtsgleich verteilt und Belastungen vermieden werden, welche auf ausgewählte Einzelne zielen.

### 3.4 Verfahren

Ein Entschädigungsanspruch muss innert 6 Monaten ab Rechtskraft des Beschlusses der Eigentumsbeschränkung mittels Klage beim Enteignungsgericht geltend gemacht werden. Ansonsten ist der Anspruch verwirkt (§ 78 Abs. 2 RBG). Entschädigungspflichtig ist dasjenige Gemeinwesen, welches die Planung erlassen hat (§ 78 Abs. 1 RBG).

Aufgrund der von uns zur Verfügung gestellten Unterlagen ist ersichtlich, dass zumindest in einem Fall auf eine allfällige Entschädigung aus materieller Enteignung verzichtet wurde (vgl. Ziffer 1.4 Technischer Bericht Teilzonenplan 3 vom 25. Juni 1997). Sollte es zu Entschädigungsforderungen von Grundeigentümern kommen, ist zu prüfen, ob diese oder allfällig weitere bestehende Verzichtserklärungen eine Entschädigung von vornherein ausschliessen.

### 3.5 Zwischenfazit

Die seinerzeitige Nichtzuweisung von Grundstücken der Bauernhofzone und der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG zum Siedlungsgebiet und allfällige Nichtberücksichtigung / Nichtguttheissung des Einzonungsantrages stellen keine -- grundsätzlich entschädigungspflichtige -- Auszonung dar, da sich die betreffenden Grundstücke vor der Revision 1993 gar nie in einer RPG-konformen Bauzone befanden. Die frühere, vor dem RPG, bestandene Zugehörigkeit zur Bauzone ist nicht relevant.

Allenfalls könnte eine -- ausnahmsweise entschädigungspflichtige -- Nichteinzonung vorliegen, wenn mit einer hohen Realisierungswahrscheinlichkeit mit der Einzonung oder Überbauung gerechnet werden konnte und im Hinblick darauf Erschliessungsaufwände getätigt wurden. Kriterien für die Realisierungswahrscheinlichkeit sind die Lage im weitgehend überbauten Gebiet, die Baureife und Erschliessung und weitere besondere Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes. Wie oben dargelegt, sind allenfalls gewisse dieser Kriterien erfüllt. Es ist anhand der Unterlagen jedoch überhaupt nicht erkennbar, dass über die Jahre hinweg mit einer hohen Realisierungswahrscheinlichkeit gerechnet wurde. Gemäss den Ausführungen z.B. auf den Seiten, 3, 23 und 31 des Planungs- und Mitwirkungsberichts vom März 1992 stand im Wissen um den Entzug der baulichen Nutzungsmöglichkeit die Sicherung der Bauernbetriebe im Vordergrund. Die Bauernhofzone war erwünscht und in Form von Erklärungen bekräftigt. Laut dem RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 war bekannt, dass Einzonungen für kleine überbaute Flächen nach Massgabe des jeweiligen Rechts prüfbar / möglich sind, wenn infolge einer Aussiedlung oder Betriebsaufgabe die Hauptbauten zonenwidrig geworden sind und als reine Wohnbauten genutzt werden.

Die in den Jahren 2008 / 2009 eingeforderten / bezahlten Erschliessungsbeiträge wurden laut der Präzisierung des Einzonungsantrages vom 31. Januar 2017 wegen „fehlender Rechtsgrundlage“ bei den betroffenen Eigentümern erhoben. Es lag also kein Einzonungsversprechen zu Grunde. Die schon vor der Zuordnung zur Bauernhofzone entrichteten Kausalabgaben können sowieso nicht als vertrauensbegründend für eine Einzonung beurteilt werden.

Begründet wird der Umzonungsantrag (eigentlich Einzonungsantrag) vom 19. Januar 2017 auf Seite 2 oben mit der geänderten Rechtslage beim RPG, wodurch künftige Einzonungen erschwert werden. Als eigentlicher Grund wird die drohende Mehrwehrtabgabe geltend gemacht. Obwohl den Antragstellern gemäss dem zweitletzten Absatz auf Seite 1 unten bewusst ist, dass eine Einzonung nur dann ein Thema sein kann, wenn ein Betrieb nicht mehr fortgeführt wird, erfasst der Antrag auch Flächen aktiver Betriebe

Das Risiko, dass für den Fall der Nichteinzonung eine materielle Enteignungsentschädigung geschuldet wird, ist insgesamt betrachtet eher gering. Es handelt sich dabei um eine allgemeine Aussage ohne Kenntnis der Aktenlage des Einzelfalls. Eine Einzelfallbetrachtung ist unumgänglich, sind doch zum Beispiel auch gewisse Grundstücke oder Teile davon in der Bauernhofzone und der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG überbaut.

#### **4. Möglichkeiten der Einzonung**

##### **4.1 Grösse der Bauzonen**

Bauzonen sind so zu bemessen, dass sie unter Berücksichtigung der vorhandenen inneren Reserven den Bedarf für die nächsten 15 Jahre abdecken. Art. 15 Abs. 2 RPG hält fest, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Überdimensionierte Bauzonen lassen sich anhand der Gegenüberstellung des voraussichtlichen Baulandbedarfs für die nächsten 15 Jahre einerseits und den Bauzonenreserven andererseits identifizieren (THURNHERR, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, BR 2015, S. 219 ff, S. 224). Gemäss den mündlichen Informationen von Frau Rietschi und Herrn Andreotti stehen, nach den Erhebungen des Kantons, ca. 11ha unüberbaute Bauzone (Wohnzone / Wohngeschäftszone / Kernzone.) zur Verfügung, was den Bedarf für die nächsten 15 Jahre abdeckt (Art. 15 RPG). Es wird in diesem Zeithorizont mit einem Bevölkerungswachstum von rund 10% auf ca. 3'800 Einwohner gerechnet.

##### **4.2 Anpassung von Nutzungsplänen**

Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse erheblich verändert haben. Eine Planänderung ist nur dann mit Art. 21 Abs. 2 RPG vereinbar, wenn sich die Verhältnisse seit der letzten Planfestsetzung er-



heblich verändert haben. Dies ist der Fall, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen hatten, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind. Die Verhältnisse müssen sich mit anderen Worten in einer Weise geändert haben, dass kein öffentliches Interesse mehr an der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsordnung besteht (WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Art. 21 N 16 m.w.H.). Als Gründe für eine Planänderung fallen sowohl Änderungen in den rechtlichen als auch in den tatsächlichen Verhältnissen in Betracht (Urteil des Bundesgerichts 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.2).

Gemäss mündlichen Informationen von Frau Rietschi und Herr Andreotti wurde in einem Fall (Landwirt Walter Grass) die landwirtschaftliche Tätigkeit praktisch aufgegeben, in einem anderen Fall (Landwirt Ueli Heyer) werden die Gebäulichkeiten schwergewichtig von den Söhnen für ihren Gartenbaubetrieb genutzt. Herr Ueli Heyer hat sich auf forstwirtschaftliche Leistungen spezialisiert und nutzt die Liegenschaften hierfür mit. Kurt Stiegeler hat die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgegeben. In den übrigen Fällen handelt es sich gemäss den Informationen von Frau Rietschi und Herr Andreotti weiterhin um aktive typische Landwirtschaftsbetriebe.

Insoweit tatsächlich keine landwirtschaftliche Tätigkeit mehr ausgeübt wird, sich die Verhältnisse somit erheblich geändert haben, heute de facto in den betreffenden Liegenschaften eine reine Wohn- und / oder Gewerbenutzung besteht, sind die Nutzungspläne zu überprüfen und anzupassen. Dies entspricht auch den Aussagen im RRB Nr. 804 vom 30. März 1993, der in Ziffer 1.5 festhält, dass sofern ein in der Bauernhofzone liegender Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr weitergeführt oder ausgesiedelt wird, im Sinne der Anpassungspflicht von Nutzungsplänen an veränderte Verhältnisse eine Umzonung nötig sei. Das Gebot der Planbeständigkeit steht nach über 11 Jahren (seit der Zonenplanrevision 2005 / 06) einer Anpassung nicht entgegen.

Neben den veränderten Verhältnissen ist zudem erforderlich, dass eine Plananpassung nötig ist. Es muss demnach geprüft werden, ob das durch die wesentliche Änderung der Verhältnisse begründete öffentliche Interesse sich mit den dahin gerichteten privaten Interessen deckt (WALDMANN/HÄNNI, a.a.O., Art. 21 N. 18). Vorliegend ist deshalb das Interesse der Anpassung der Zonenzuteilung an die tatsächliche Nutzung mit den gegenläufigen Interessen, wie z.B. den Vorgaben von Art. 15 RPG (u.a. Festlegung der Bauzonen für den voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren) zu vergleichen.

### 4.3 Ist eine Einzonung möglich?

#### 4.3.1 *Kompensationspflicht*

Mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes auf den 1. Mai 2014 wurde festgehalten, dass die Kantone innert 5 Jahren nach Inkrafttreten der Änderung ihre Richtpläne an die neuen Anforderungen anpassen müssen (Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Art. 38a Abs. 2 RPG). Diese Bestimmung wird durch Art. 52a Abs. 2 RPV konkretisiert, welche besagt, dass während der Übergangsfrist nach Art. 38a Abs. 2 RPG Einzonungen nur genehmigt werden dürfen, wenn a) im Kanton seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entscheid erfolgt; b) Zonen für öffentliche Nutzungen geschaffen werden, in denen der Kanton sehr wichtige und dringende Infrastrukturen plant; oder c) andere Zonen von kantonaler Bedeutung geschaffen werden, die dringend notwendig sind, und bei der Genehmigung nach Artikel 26 RPG die Fläche festgelegt und planungsrechtlich gesichert ist, die rückgezont werden muss; die Pflicht zur Rückzonung fällt dahin, wenn diese sich aufgrund des genehmigten Richtplans erübrigt.

Aus den vorhandenen Angaben zum Einzonungsgesuch ergibt sich nicht, dass damit Zonen für öffentliche Nutzungen oder andere Zonen von kantonaler Bedeutung geschaffen werden. Art. 52a Abs. 2 lit. b und c RPV kommen vorliegend deshalb nicht zum Zuge. Einzonungen sind deshalb nur unter den Voraussetzungen von Art. 52a Abs. 2 lit. a RPV zulässig. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen die Ein- und Auszonungen grundsätzlich gleichzeitig erfolgen (BGE 142 II 415 E. 2.1).

Gemäss der Einschätzung zum Umzonungsantrag von Herrn Bieri, von der Schweizerischen Vereinigung Industrie und Landwirtschaft (SVIL) vom 22. Februar 2017, Ziffer B. 2 soll durch die Umzonung der Bauernhofzonen in die Bauzone keine Vergrösserung der überbaubaren Siedlungsfläche vorgenommen werden. Selbst wenn dies zutrifft -- es müsste geprüft werden, ob mit der beantragten Einzonung wirklich keine Vergrösserung der überbaubaren Siedlungsfläche vorgenommen wird, zumal nach geltendem Recht nach Art. 8 Abs. 3 ZRS nur sehr restriktiv nicht landwirtschaftlich bedingter Wohnraum geschaffen werden darf, was nach einer Einzonung so nicht mehr gilt -- ist in keinster Weise gewiss, dass die seit 1. Mai 2014 bestehende Kompensationspflicht entfällt. Denn eine solche Möglichkeit ist weder im Gesetz noch in der Verordnung noch in den Materialien erwähnt. Ob eine Behörde, der Regierungsrat bei seiner Rechtmässigkeitskontrolle einer Zonenplanänderung oder ein Gericht dieser Auslegung des SVIL folgt, ist deshalb fraglich. Jedenfalls empfiehlt es sich, den Einzonungsantrag den Stimmbürgern als neun separate Anträge zur Beschlussfassung zu unterbreiten. In jenen Fäl-

len, in denen keine landwirtschaftliche Nutzung mehr besteht, kann in Anlehnung an den RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 E. III. 1.5 und Art. 21 Abs. 2 RPG immerhin argumentiert werden, dass sich die Verhältnisse erheblich verändert haben und hier im Rahmen von Art. 8 Abs. 3 ZRS legalerweise in den Hauptbauten bereits eine reine Wohnnutzung besteht und damit durch die Einzonung die Bauzone somit nicht vergrössert wird.

#### 4.3.2 *In welchem Gebiet hat eine allfällige Kompensation zu erfolgen*

Nach dem Wortlaut des Gesetzes (Art. 38a Abs. 2 RPG) und der Verordnung (Art. 52a Abs. 2 RPV) darf bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen KRIP die Fläche der Bauzone im betreffenden Kanton nicht zunehmen. Bei einer Auslegung der Bestimmungen nach dem Wortlaut kann eine Einzonung in der Gemeinde Biel-Benken auch durch eine erfolgte oder gleichzeitig erfolgende Auszonung in einer anderen Gemeinde des Kantons Basel-Landschaft kompensiert werden. Diese Auslegung wird durch weitere Anhaltspunkte gestützt. So spricht auch die massgebliche Botschaft von einem „Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen pro Kanton“ (Botschaft zu einer Teilrevision des RPG, BBI 2010, 1078). Ebenso hält Art. 15 Abs. 3 RPG fest, dass Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind. Es wird demnach eine Betrachtung über die Gemeindegrenzen hinaus propagiert.

Auch nach dem Bundesgericht kann eine Einzonung durch Auszonungen in anderen Teilen des Kantons kompensiert werden (Urteil des Bundesgerichts 1C\_197/2015 vom 2. Februar 2016, E. 2.5).

Es ist demnach nicht notwendig, dass die Kompensation einer Einzonung in Biel-Benken erfolgt. Diesfalls ist allerdings notwendig, dass eine andere Gemeinde im Kanton Basel-Landschaft Bauland auszont oder ausgezont hat.

#### 4.3.3 *Weitere Voraussetzung für die Einzonung nach Bundesrecht*

Neben der Kompensationspflicht sind auch die weiteren Voraussetzungen für eine Einzonung zu beachten. Massgeblich dafür ist Art. 15 RPG. Art. 15 Abs. 1 RPG hält dazu fest, dass Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Land darf nur dann einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt wird (Botschaft zu einer Teilrevision des RPG, BBI 2010, 1072).

Nach Art. 15 Abs. 4 RPG kann Land neu einer Bauzone zugewiesen werden, wenn es sich a) für eine Überbauung eignet; b) es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren be-

nötigt, erschlossen und überbaut wird; c) Kulturland damit nicht zerstückelt wird; d) seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt ist; und damit e) die Vorgaben des -- im Kanton Basel-Landschaft jedoch noch nicht bestehenden -- Richtplans umgesetzt werden.

a. *Eignung*

Land ist geeignet, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebiets den Anforderungen genügen, die aus der Sicht der dafür vorgesehenen Nutzung zu stellen sind. Es geht somit einerseits um die Beschaffenheit des Bodens sowie die tatsächliche Situation (Topographie, Exposition, Klima usw.), also die natürlichen Gegebenheiten (BGE 114 Ia 245, e. 5c)

Vorliegend sind keine Angaben vorhanden, die darauf schliessen lassen würden, dass die fraglichen Grundstücke nicht für eine Überbauung geeignet wären, sofern sie nicht sowieso bereits überbaut sind.

b. *Benötigung, Erschliessung und Überbauung innerhalb von 15 Jahren*

Die Gemeinde Biel-Benken hat gemäss den Angaben im Faktenblatt Interessengemeinschaft 2. Etappe vom 21. Dezember 2016 11 Hektaren unbebaute Bauzone, was aufgrund der Erfahrung einer Bautätigkeit von rund 15 Jahren entspricht. Diese Flächenangabe bezieht sich gemäss mündlicher Aussage allein auf die Wohn- / Wohngeschäfts- und Kernzone. Flächen in der Zone für öffentliche Werke und Gewerbezone sind nicht miteingerechnet. Trifft diese Aussage der Gemeinde betreffend Deckung des Bedarfs bei konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserve zu, wird kein weiteres Bauland benötigt. Die Zulässigkeit der Einzonung von unüberbautem Land ist deshalb fraglich.

c. *Umsetzung der Vorgaben des Richtplans*

Es ist fraglich, ob die Einzonung gewisser Grundstücke der Bauernhofzone mit dem kantonalen Richtplan vereinbar ist. Einige Grundstücke der Bauernhofzone, wie z.B. Grundstück Nr. 2802 oder der Spittelhof befinden sich nach geltendem Richtplan, genehmigt mit Bundesratsbeschluss vom 8. September 2010, im „Landwirtschaftsgebiet“, befinden sich allerdings im Perimeter des kommunalen Zonenplans Siedlung.

Der Richtplan ist gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG behördenverbindlich. Das Landwirtschaftsgebiet ist durch die Gemeinden mit ihrer Nutzungsplanung zu sichern (Richtplantext L2.1 D).

Der kantonale Richtplan wird zurzeit überarbeitet und den neuen bundesrechtlichen Vorgaben angepasst. Die Vorgaben dieses angepassten Richtplanes sind noch nicht bekannt, es kann demnach zurzeit auch noch keine Aussage zur Vereinbarkeit einer Einzonung mit diesem

Richtplan gemacht werden. Strebt die Gemeinde eine Korrektur im Bereich der Bauernhofzone an, sollte versucht werden, im neuen Richtplan den notwendigen Spielraum zu schaffen, indem diese Gebiete zum Siedlungsgebiet geschlagen werden.

Bauzone und Siedlungsgebiet sind separate Begriffe. Die kantonalen Richtpläne scheiden das Siedlungsgebiet aus. Das Siedlungsgebiet hat einen Planungshorizont von 25 Jahren. Das Siedlungsgebiet (oder Baugebiet) bezeichnet die maximale Fläche, die im Richtplan für die Siedlungsentwicklung reserviert ist. Das Siedlungsgebiet umfasst nicht nur die Bauzone, sondern auch Flächen, welche während der Geltung des Richtplans der Bauzone zugewiesen werden. Innerhalb des Siedlungsgebietes hat die Gemeinde parzellenscharf und grundeigentümerverschrieben die Bauzonen auszuscheiden. Diese haben den Bedarf für 15 Jahre zu decken (vgl. AEMISEGGER/KISLING, a.a.O, Art. 15 RPG N 14 sowie N 24 ff.).

*d. Keine Zerstückelung von Kulturland / Sicherstellung der rechtlichen Verfügbarkeit des Baulandes*

Mit der Einzonung darf zudem keine Zerstückelung des Kulturlandes einhergehen. Zudem muss die rechtliche Verfügbarkeit des Baulandes sichergestellt sein. Mit der Voraussetzung der rechtlichen Verfügbarkeit des Baulandes soll vermieden werden, dass bauunwillige Grundeigentümer es in der Hand haben, an zentralen Stellen dauerhaft Lücken in die Bauzonen reissen zu lassen (Botschaft zu einer Teilrevision des RPG, BBI 2010, 1057). Die Verfügbarkeit und tatsächliche Überbauung von Bauland soll mit Art. 15a RPG gefördert werden, welcher den Kanton verpflichtet, in Zusammenarbeit mit den Gemeinden Massnahmen zu treffen, um Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen und im kantonalen Recht die Möglichkeit vorsieht, Fristen für die Überbauung eines Grundstücks zu setzen.

*4.3.4 Zwischenfazit*

Bis zur bundesrätlichen Genehmigung des neuen kantonalen Richtplanes sind Einzonungen in die Bauzone nach dem Wortlaut des Gesetzes grundsätzlich nur mit entsprechender Kompensation möglich. Ob vorliegend für die Hauptbauten in der Bauernhofzone aufgrund der bereits gegebenen Überbauung generell eine Ausnahme gemacht werden kann, ist fraglich.

Die Bauernhofzonen befinden sich gemäss § 28 Abs. 1 lit. d RBG typischerweise innerhalb des Siedlungsraumes, dienen aber einer besonderen Nutzung, der landwirtschaftlichen Nutzung. Die Bauernhofzone ist eine eigenständige Nutzungszone nach § 19 RBG und gehört just nicht zur Bauzone. In jenen Fällen, in denen die landwirtschaftliche Nutzung aufgegeben worden ist, ergibt sich nach Art. 8 Abs. 3 ZRS demgegenüber grundsätzlich unter Einhaltung der Bestimmungen von Art. 14 und / oder Art. 15 ZRS die Möglichkeit, das gesamte beste-

hende Volumen der Hauptbauten für Wohnzwecke zu nutzen. In diesen Fällen besteht für die Hauptbauten legalerweise bereits eine reine Wohnnutzung.

Für eine Einzonung müssen zudem die Voraussetzungen nach Art. 15 RPG eingehalten werden. Es erscheint deshalb sehr fraglich, ob in Anbetracht der Baulandreserven die Einzonung unüberbauten Landes -- jedenfalls ohne entsprechende Auszonungen aus der Bauzone -- bewilligt wird, selbst wenn die geplante Massnahme mit dem KRIP übereinstimmen würde. Für die Einzonung ist die Zustimmung des Regierungsrates notwendig. Ob dieser einer generellen Einzonung zustimmen wird, ist deshalb fraglich. Punktuell wäre es für Hauptbauten aufgebener Landwirtschaftsbetriebe denkbar.

#### 4.4 Vorgehen der Gemeinde bezüglich des Einzonungsantrages

Vor einer Gemeindeversammlung können Stimmberechtigte schriftlich Anträge beim Gemeinderat einreichen. Der Versammlungsleiter hat die Versammlung hiervon an der nächsten Gemeindeversammlung in Kenntnis zu setzen (§ 68 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindeggesetz]). Nach dem Erhalt des Antrages hat der Gemeinderat die Wahl eine Vorlage über die Anträge auszuarbeiten oder auf eine Vorlage zu verzichten und die Anträge an der folgenden Gemeindeversammlung zur Erheblichkeitserklärung zu unterbreiten (§ 68 Abs. 4 Gemeindeggesetz). Die Vorlage über den Antrag oder über die erheblich erklärten Anträge hat er innerhalb eines halben Jahres der Gemeindeversammlung zur Beschlussfassung zu unterbreiten (§ 68 Abs. 5 Gemeindeggesetz).

Die Gemeinde ist demnach frei, zum Antrag eine Vorlage zu erstellen oder zuerst darüber eine Erheblichkeitsabstimmung durchzuführen. In jedem Fall ist darauf zu achten, dass der Zweck des Antrags nicht vereitelt wird. Es geht um eine Einzonung vor Einführung des Gesetzes über die Abgabe von Planungsmehrwerten. Soll eine Vorlage ausgearbeitet werden gestaltet sich dies wie folgt:

Vor der Beschlussfassung kann die Gemeinde ihre Planung dem Kanton zur Vorprüfung unterbreiten (§ 6 Abs. 2 RBG). Zudem ist die Bevölkerung über Entwürfe zu den Nutzungsplänen zu informieren und sie kann Einwendungen erheben und Vorschläge einreichen (Mitwirkung), welche bei der weiteren Planung berücksichtigt werden, sofern sie sich als sachdienlich erweisen (§ 7 Abs. 1 und 2 RBG).

Die Zonenvorschriften werden durch die Gemeindeversammlung erlassen. Sie sind anschliessend vorbehältlich des unbenutzten Ablaufs der Referendumsfrist während 30 Tagen öffentlich aufzulegen. Innerhalb dieser Frist kann beim Gemeinderat Einsprache erhoben werden.

Wobei innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einsprachefrist die Einsprachen so weit als möglich auf dem Wege der Verständigung zu erledigen sind. Anschliessend reicht die Gemeinde mit dem Antrag zur Genehmigung der Zonenvorschriften den nach Bundesrecht vorgeschriebenen Bericht ein. Die Zonenvorschriften sind sodann vom Regierungsrat zu genehmigen (§ 31 RBG). Der Regierungsratsbeschluss ist konstitutiv für die Genehmigung. In verfahrensmässiger Hinsicht sei noch erwähnt: Negative Gemeindeversammlungsbeschlüsse sind nicht referendumsfähig. Entscheide des Regierungsrates können beim Verfassungs- und Verwaltungsgericht angefochten werden. Vorbehältlich eines anderslautenden Beschlusses des Instruktionsrichters hat eine solche Beschwerde jedoch keine aufschiebende Wirkung.

## **5. Folgen der Einzonung für die Nutzungsmöglichkeiten**

### **5.1 Nutzungsmöglichkeiten**

Nach Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG müssen Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Massgeblich für die Beurteilung der Zonenkonformität sind die für den jeweiligen Zonentyp geltenden (kantonalen oder kommunalen) Vorschriften (Urteil des Bundesgerichts 1C\_538/2011 vom 25. Juni 2012 E. 2.1; Urteil des Kantonsgerichts BL [810 12 185] vom 12. Dezember 2012 E. 4.1).

Das kantonale Recht sieht in den § 21 ff. RBG verschiedene Nutzungszonen vor und beschreibt die zulässige Nutzung derselben. Es wird dabei zwischen nicht, wenig, und mässig störenden Betrieben unterschieden. Bei diesen Begriffen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die ihren Inhalt aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift sowie der Stellung im Gesetz und im Rechtssystem gewinnen und welche mithin der Auslegung bedürfen. (Urteil des Kantonsgerichts BL [810 12 185] vom 12. Dezember 2012 E. 4.2.2).

Die Gemeinden sind befugt, im Rahmen des Gesetzes eigene Vorschriften zu erlassen, die der Genehmigung des Regierungsrates bedürfen (§ 2 Abs. 1 RBG). Das vorliegende Zonenreglement wurde vorbehältlich späterer Änderungen mit RRB Nr. 183 vom 7. Februar 2006 vom Regierungsrat genehmigt. Die Konkretisierungen im Zonenreglement sind demnach gemäss Regierungsratsbeschluss prima vista mit dem kantonalen Recht vereinbar.

#### **5.1.1 Wohnzone**

In der Wohnzone sind nicht störende Betriebe zugelassen, deren Bauweise der Zone angepasst sind (§ 21 Abs. 1 RBG). Entscheidend für die Beurteilung der zonenkonformen Nutzung ist nicht, ob zwischen dem Bauvorhaben und dem Zonenzweck ein funktionaler Zusammenhang besteht, sondern ob mit der betreffenden Nutzung typischerweise Belästigungen verbunden sind, die über das hinausgehen, was normalerweise mit dem Wohnen verbunden ist

(Urteil des Kantonsgerichts BL [810 12 185] vom 12. Dezember 2012 E. 4.2.4 f.). Ein Landwirtschaftsbetrieb wird normalerweise mehr Emissionen verursachen, als sie typischerweise mit dem Wohnen verbunden sind, und ist dementsprechend in der Wohnzone nicht zulässig. So hat auch schon das Verwaltungsgericht Aargau festgehalten, dass von Landwirtschaftsbetrieben zwangsläufig Geruchs- und Lärmemissionen einhergehen, die mit einer Wohnnutzung nicht vereinbar sind (AVGE 1990 S. 266 ff, S. 271).

### 5.1.2 Wohn- und Geschäftszone

Die Wohn- und Geschäftszone ist grundsätzlich der Wohnnutzung und wenig störenden „Betrieben“ vorbehalten (§ 21 Abs. 2 RBG). Konsultiert man als Auslegungshilfe die (in casu nicht massgebenden) Zonenreglements-Normalien, so müssen sich Gebäude, in denen Betriebe untergebracht sind, dem Wohnbaucharakter anpassen. Als typische Beispiele für wenig störende Betriebe werden Läden, Geschäfts- und Bürohäuser, Kinos, Wirtschaften und Werkstätten von Handwerkern mit wenigstörenden maschinellen Einrichtungen genannt (ZR 4/63). Die Gebäude eines Landwirtschaftsbetriebes sind meist nicht dem Wohnbaucharakter angepasst. Ein Landwirtschaftsbetrieb verursacht zudem in der Tendenz mehr Belästigungen als die angeführten Beispiele. Es muss daher davon ausgegangen werden, dass neue Landwirtschaftsbetriebe in Wohn- und Geschäftszonen grundsätzlich nicht zulässig wären. Bestehende Landwirtschaftsbetriebe die zonenfremd geworden sind, dürfen nach § 109 Abs. 1 RBG erhalten, angemessen erweitert oder in ihrem Zweck teilweise geändert werden, wenn ihre Einwirkungen auf die Nachbarschaft gleich bleiben oder reduziert werden (Besitzstandsgarantie).

Die Gemeinden können in den Wohn- und Geschäftszonen Gebiete kennzeichnen, in denen mässig störende Betriebe zulässig sind. Die Zonenvorschriften bestimmen Umfang und Art der Betriebe (§ 21 Abs. 3 RBG). Die Gemeinde Biel-Benken hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in Art. 5 Abs. 2 des Zonenreglementes festgehalten, dass in der Zone WG2 (der einzigen Wohn- und Geschäftszone) generell auch mässig störende Betriebe zugelassen sind. In Klammer ist der Zusatz „Dienstleistungs- und Gewerbebetriebe“ hinzugefügt. Landwirtschaftsbetriebe werden nicht *expressis verbis* erwähnt. Auch im Planungs- und Mitwirkungsbericht vom März 1992, Ziffer 7.2 werden keine expliziten Aussagen zur Zulässigkeit von Landwirtschaftsbetrieben in der WG2-Zone gemacht. Es wird lediglich von der Schaffung von Möglichkeiten für Dienstleistungen und Kleinstgewerbe gesprochen. Es fragt sich, ob die Nichterwähnung der Landwirtschaftsbetriebe ein bewusstes Weglassen oder ein redaktionelles Versehen ist. Je nachdem sind Landwirtschaftsbetriebe in der WG2 zulässig oder nicht.

Landwirtschaftsbetriebe sind ansonsten grundsätzlich Gewerbebetriebe (vgl. dazu auch Art. 14 Abs. 5 ZRS). Der Betrieb von Kurt Stiegeler liegt an der Therwilerstrasse (Kantons-



strasse), stösst an die W2 und die WG2 Zone an. Er befindet sich in der Lärmempfindlichkeitsstufe III. Der Betrieb von Matthias Kleiber liegt an der Neuwilerstrasse mitten in der W2 / W1 und Zone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG. Er befindet sich ebenfalls in der Lärmempfindlichkeitsstufe III. Die situative Ausscheidung der LES III erfolgte nach meiner Beurteilung gezielt, um den Betrieb nicht zu gefährden (Besitzstand).

### 5.1.3 Kernzone

In der Kernzone sind Wohnnutzung sowie mässig störende Betriebe zulässig (§ 22 Abs. 1 RBG). Gemäss Zonenreglement sind in der Kernzone Dorfkern mässig störende, dem Charakter der Zone angepasste Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe (wie Läden und Gastwirtschaftsbetriebe), Landwirtschaftsbetriebe sowie öffentliche Nutzungen zugelassen (Art. 15 Abs. 5 Zonenreglement). In der Kernzone Dorfkern sind demnach Landwirtschaftsbetriebe ausdrücklich zugelassen. Es wird in Art. 14 Abs. 4 ZRS zum Ausdruck gebracht, dass in den Dorfkernen die gemischte Nutzung erhalten bleiben soll. Landwirtschaftsbetriebe gehören seit je her als typisches Element dazu.

Zu der Kernzone Übergang gibt es keine spezifischen Bestimmungen zur zugelassenen Nutzung, eine Anwendung der Bestimmungen der Kernzone Dorfkern wäre meines Erachtens sachdienlich.

## 5.2 Bedeutung der Zonenzuteilung auf Umweltschutzvorschriften

### 5.2.1 *Im Allgemeinen*

Die bundesrechtliche Umweltschutzgesetzgebung und die kantonale Raumplanung sind getrennt zu betrachten. Seit dem Inkrafttreten der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz hat das kantonale Recht betreffend den direkten Schutz vor Immissionen seine selbständige Bedeutung verloren, soweit sich sein materieller Gehalt mit dem Bundesrecht deckt oder weniger weit geht als dieses (Urteil des Kantonsgerichts BL [810 12 185] vom 12. Dezember 2012, E. 4.2.3; BGE 118 Ib 590 E. 3a). Es ist folglich zu prüfen, ob die einzelnen Umweltschutzverordnungen des Bundes an die Zonenzugehörigkeit anknüpfen. Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG legt fest, dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterung möglichst verschont werden müssen.

### 5.2.2 *Umweltschutzgesetz*

Das Umweltschutzgesetz sieht keine Differenzierung nach Zonenzugehörigkeit vor.

### 5.2.3 *Luftreinhalteverordnung*

Die Luftreinhalteverordnung sieht in Anhang 2 Ziffer 512 vor, dass bei der Errichtung von Anlagen, die nach den anerkannten Regeln der Tierhaltung erforderlichen Mindestabstände zu bewohnten Zonen eingehalten werden müssen. Relevant ist somit der Abstand zu den bewohnten Zonen, aber nicht in welcher Zone sich der Betrieb befindet. Auch die FAT-Empfehlungen sehen keine Differenzierung nach Zonenzugehörigkeit vor.

Anhang 2 Ziffer 512 der Luftreinhalteverordnung ist massgebend bei der Errichtung von neuen Anlagen. Als neue Anlagen gelten auch Anlagen, die umgebaut, erweitert oder instand gestellt werden, wenn dadurch höhere oder andere Emissionen zu erwarten sind oder mehr als die Hälfte der Kosten aufgewendet wird, die eine neue Anlage verursachen würde (Art. 2 Abs. 4 LRV).

### 5.2.4 *Lärmschutzverordnung*

Nach Art. 43 der Lärmschutzverordnung (LSV) werden die Empfindlichkeitsstufen entsprechend der Zonenzugehörigkeit angepasst. Beim Lärmschutz ist demnach die Zonenzuteilung zu beachten. Nach dem Merkblatt des Amtes für Raumplanung zur Zuordnung Lärm-Empfindlichkeitsstufen gelten in Kern- und Zentrumszonen sowie in Teilen der Wohn- und Geschäftszone die mässig störende Betriebe zulassen, die Empfindlichkeitsstufe III. In der Wohnzone, sowie in Teilen der Wohn- und Geschäftszone, in denen nur wenig störende Betriebe zugelassen sind, gilt die Empfindlichkeitsstufe II.

Im Merkblatt des Amtes für Raumplanung ist die Zuordnung der Bauernhofzone nicht geregelt. Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV sieht vor, dass die Empfindlichkeitsstufe III in Zonen gilt, in der mässig störende Betriebe zugelassen sind, namentlich in Wohn- und Geschäftszonen sowie Landwirtschaftszonen. Die Bauernhofzone ist dieser Kategorie zuzuteilen.

Gemäss den GIS Informationen zu den Lärmempfindlichkeitsstufen zur Gemeinde Biel-Benken befinden sich die Bauernhofzonen zurzeit alle in der Lärmempfindlichkeitsstufe III. Die W - Zonen befinden sich mehrheitlich (mit Ausnahme von gewissen Grundstücken, die an der Therwilerstrasse und der Hauptstrasse liegen) in der Lärmempfindlichkeitsstufe II. Die WG-Zonen sind der Lärmempfindlichkeitsstufe III (an der Therwilerstrasse gelegene Grundstücke) oder der Lärmempfindlichkeitsstufe II zugeordnet (an der Leymenstrasse gelegene Grundstücke).

### 5.3 Hofläden in WG Zonen

Es stellt sich die Frage, ob die Zonenzuteilung eine Auswirkung auf die Anforderungen an Hofläden hat.

#### 5.3.1 *Parkplätze*

Nach § 106 Abs. 1 RBG dürfen die Erstellung, der Umbau und die Zweckänderung von Bauten und Anlagen, für die ein Abstellplatzbedarf für Motorfahrzeuge und Fahrräder besteht, nur bewilligt werden, wenn eine bestimmte Anzahl Abstellplätze ausgewiesen wird. Wie viele Abstellplätze notwendig sind, bemisst sich nach Anhang 1 der RBV (§ 70 Abs. 1 RBV). In diesem Anhang wird nicht nach der Zonenzugehörigkeit des betreffenden Gebäudes unterschieden.

#### 5.3.2 *Weitere Vorschriften*

Bei dem auch für die Hofläden massgeblichen Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz) oder der Hygieneverordnung des EDI wird nicht nach der Zonenzugehörigkeit differenziert. An dieser Stelle kann aufgrund der Vielzahl an potentiellen rechtlichen Vorschriften allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die Zonenzugehörigkeit Einfluss auf Hofläden hat. Weitergehende Abklärungen würden den Rahmen dieser Beurteilung sprengen.

## 6. **Finanzielle Folgen der Einzonung**

### 6.1 Katasterneuschätzung

#### 6.1.1 *Ist die Einzonung Grund für eine Katasterneuschätzung*

Nach § 121 Abs. 2 des Steuergesetzes des Kantons Basel-Landschaft (StG BL) ist der Katasterwert eines Grundstückes neu zu schätzen (individuelle Katasterneuschätzung), wenn sich seine Beschaffenheit, die Baureife oder die Nutzung wesentlich geändert hat (lit. a) oder wenn sich der Bestand durch Neubau, Umbau, Abbruch und dergleichen verändert hat (lit. b). Nach der Rechtsprechung des Kantonsgerichts handelt es sich dabei um eine nicht abschliessende Aufzählung der möglichen Voraussetzungen für eine Steuerneuschätzung (Urteil des Steuergerichts BL [510 13 103] vom 3. Juli 2014 E. 5b mit Hinweis auf Urteil des Kantonsgerichts BL [810 07 60] vom 11. Juli 2007).

Unter einer Nutzungsänderung nach § 121 Abs. 2 lit. a StG BL ist die Veränderung der rechtlich zugelassenen maximalen Nutzungsintensität (Änderung der Zonenzugehörigkeit zu verstehen) zu verstehen (MEIER, in Nefzger/Simonek/Wenk [Hrsg.], Kommentar zum Steuergesetz des Kantons Basel-Landschaft, Basel 2004, § 121 N 12). Die Einzonung eines Grundstückes in eine Bauzone ist demnach ein Grund für eine individuelle Katasterneuschätzung nach § 121 Abs. 2 lit. a StG BL.

### 6.1.2 *Bewertungsgrundsätze / Auswirkungen der Einzonung in eine Bauzone*

Der Wert von Grundstücken ist unter billiger Berücksichtigung des Verkehrswertes und des Ertragswertes zu ermitteln (§ 43 Abs. 1 StG BL). Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke werden mit Einschluss der erforderlichen Gebäude zum Ertragswert besteuert. Ausgenommen sind Grundstücke, die nicht notwendiger Bestandteil eines landwirtschaftlichen Betriebes sind oder deren Übernahmepreis nicht im Wesentlichen im Hinblick auf dauernde landwirtschaftliche Nutzung bemessen worden ist (§ 43 Abs. 2 StG BL). Bei der Beurteilung, ob ein landwirtschaftlicher Betrieb oder ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück vorliegt, sind § 10 des Dekretes zum Steuergesetz und § 6 Abs. 1 der Verordnung zum Steuergesetz zu beachten.

Liegt nach diesen Vorschriften ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück vor, ist es zum Ertragswert zu schätzen und zu besteuern (Urteil des Steuergerichts BL [510 13 103] vom 3. Juli 2014 E. 6b). Handelt es sich hingegen nicht um ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück, was bei einer Betriebsaufgabe insbesondere in Kombination mit einer Einzonung der Fall ist, ist der Wert des Grundstücks unter billiger Berücksichtigung des Verkehrswertes und des Ertragswertes zu ermitteln (§ 43 Abs. 1 StG BL). Dieser Wert ist erfahrungsgemäss höher als der Ertragswert. Die Einzonung der Betriebszentren kann demnach zu einer Erhöhung der jeweiligen Katasterwerte führen, jedenfalls wenn kein landwirtschaftlich genutztes Grundstück vorliegt.

§ 43 Abs. 1 StG BL regelt den massgeblichen Grundstückswert ohne Beachtung der Zonenzugehörigkeit des fraglichen Grundstücks. Landwirtschaftlich genutzte Grundstücke sind deshalb, sofern sie notwendiger Bestandteil eines landwirtschaftlichen Betriebes sind und deren Übernahmepreis im Wesentlichen im Hinblick auf dauernde landwirtschaftliche Nutzung bemessen worden ist, unabhängig davon, ob sie der Bauernhofzone oder einer Bauzone zugewiesen sind, nach dem Ertragswert zu besteuern.

### 6.2 Rückzahlung von zinslosen Darlehen des Bundes

Nach Art. 105 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes LwG stellt der Bund den Kantonen finanzielle Mittel für Investitionskredite zur Verfügung für einzelbetriebliche Massnahmen (lit. a); gemeinschaftliche Massnahmen (lit. b); und für Bauten und Einrichtungen gewerblicher Kleinbetriebe (lit. c). Die Kantone haben diese Investitionskredite als zinslose Darlehen zu gewähren (Art. 105 Abs. 1 LwG).

Diese Darlehen sind innert längstens 20 Jahren zurückzuzahlen (Art. 105 Abs. 3 LwG). Die Rückzahlungsfristen sind in Art. 48 und Art. 52 der Verordnung über die Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (SVV) geregelt

Ein Investitionskredit kann zudem bei Vorliegen eines wichtigen Grundes widerrufen werden (Art. 109 Abs. 1 LWG). Als wichtiger Grund für einen Widerruf gelten unter anderem die Überbauung oder Verwendung von Boden zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken (Art. 59 Abs. 1 lit. b SVV), die dauernde Verwendung von wesentlichen Betriebsteilen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke (lit. d) oder die Nichterfüllung von Bedingungen und Auflagen gemäss Verfügung (lit. e).

Die Einzonung als solche ist nicht als wichtiger Grund nach Art. 59 Abs. 1 SVV aufgeführt. Die Einzonung alleine kann demnach nicht zu einem Widerruf des Investitionskredites führen. Ist die Einzonung aber Folge oder Motiv für die Verwirklichung eines Grundes nach Art. 59 Abs. 1 SVV, wie beispielsweise bei einer Verwendung von Boden zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken oder der dauernden Verwendung von wesentlichen Betriebsteilen für nichtlandwirtschaftliche Zwecke, so kann der Investitionskredit widerrufen werden. Dies würde auch gelten, wenn der Investitionskredit nur unter der Bedingung gewährt wurde, dass das betreffende Grundstück nicht in eine Bauzone umgezont wird. Bei gewinnbringender Veräusserung vor Ablauf der anfänglich vereinbarten Rückzahlungspflicht entsteht ebenfalls eine Rückzahlungspflicht (Art. 60 SVV).

### 6.3 Risiko der Liquidationsgewinnbesteuerung

Das eidgenössische Parlament hat im letzten Jahr den Antrag Leo Müller, 2014 M 12.3172 (vgl. dazu die vom Bundesrat am 11. März 2016 publizierte Botschaft) abgelehnt, wonach die Landwirte, welche Eigentümer von Grundstücken in der Bauzone sind, wie vor dem Bundesgerichtsentscheid BGE 138 II 32 vom 2. Dezember 2011 steuerlich bevorzugt behandelt werden, abgelehnt.

Im Falle der Aufgabe der Geschäftstätigkeit ohne Übergabe des landwirtschaftlichen Gewerbes zu Buch- / Ertragswerten stellt sich für die betreffenden Betriebsinhaber die Frage der Liquidationsgewinnbesteuerung und der Entrichtung von AHV-Beiträgen. Die Wertdifferenz zwischen Buch- / Ertragswert einerseits und Verkehrswert andererseits ist in Biel-Benken beträchtlich.

Wird also zum Beispiel eine aufgrund des Antrags vom 19. Januar 2017 neu eingezonte Bau-landparzelle, welche zum betrieblichen Anlagevermögen gehört, verkauft, so kann dies enor-

me finanzielle Auswirkungen haben; Grundsätzlich unterliegen die wiedereingebrachten Abschreibungen und der Wertzuwachsgegninn beim Bund der Einkommenssteuer. Im Kanton Basel-Landschaft unterliegen die wiedereingebrachten Abschreibungen der Einkommenssteuer, der Wertzuwachsgegninn der Grundstückergegninnsteuer. Dazu kommen Sozialversicherungsbeiträge für Selbständigerwerbende von knapp 10%.

Der Liquidationsgegninn wird privilegiert besteuert, sofern die selbständige Erwerbstätigkeit nach dem vollendeten 55. Altersjahr oder wegen Unfähigkeit zur Weiterführung infolge Invalidität definitiv aufgeben wird (Art. 37b DBG; § 36<sup>bis</sup> StG). Im Rahmen der Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit können Deckungslücken innerhalb der beruflichen Vorsorge geschlossen werden (Art. 37b Abs. 1 DBG; § 36<sup>bis</sup> Abs. 2 StG)

Diese Problematik sollt in Landwirtschaftskreisen bekannt sein.

## **7. Stundung der Erschliessungsbeiträge**

### **7.1 Besteht die Möglichkeit der Stundung der Erschliessungsbeiträge?**

Von Bundesrechts wegen ist festgelegt, dass die nach kantonalem Recht zuständigen öffentlichrechtlichen Körperschaften von den Grundeigentümern angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung erheben. Wobei die Beiträge kurz nach Fertigstellung der Anlagen fällig werden (Art. 6 Abs. 1 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes [WEG]). Die ausführende Verordnung sieht vor, dass die Kantone die Fälligkeit von Beiträgen für nicht überbauten Grundstücke, die zu einem landwirtschaftlichen Heimwesen gehören und landwirtschaftlich genutzt werden, für eine bestimmte Zeit aufschieben können (Art. 1b der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes [VWEG]). Art. 1a VWEG gewährt die Möglichkeit, dass bei wirtschaftlichen Härtefällen der Erschliessungsträger die Bezahlung des Beitrages auf Gesuch hin stunden kann.

Der per 1. Januar 1987 in Kraft getretene Art. 1b VWEG hat die vormalige in Art. 92 Abs. 3 aEntG enthaltene Bestimmung, die die Stundung von Beiträgen bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken vorsah, eingeschränkt auf nicht überbaute Grundstücke. Als flankierende Massnahme zur Verflüssigung von Bauland hat sich der kantonale Gesetzgeber mit der Einführung des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 entschieden, die in § 92 Abs. 3 aEntG vorgesehene Privilegierung von landwirtschaftlich genutzten, in der Bauzone gelegenen Grundstücken vollends aufzuheben. Das kantonale Recht sieht somit die Stundung von Erschliessungsbeiträgen nicht mehr vor.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Basel-Landschaft hat dazu in seiner Entscheidung vom 22. Februar 1990 festgehalten, dass das kantonale sowie Bundesrecht der Gemeinde in Bezug auf die Umschreibung der Stundungsvoraussetzungen für Land keinen Spielraum zur selbständigen Legiferierung überlassen. Es geht aus der Gerichtsentscheidung nicht hervor, ob sich diese Aussage als allgemein gültig verstand oder ob sie sich auf Land in der Bauzone bezog.

Nach der Rechtsprechung des Enteignungsgerichts besteht für die Gemeinden seit dem 1. Januar 1999, also seit der Aufhebung von Art. 92 Abs. 3 aEntG keine Möglichkeit mehr, mittels kommunaler Bestimmungen Erschliessungsbeiträge wegen landwirtschaftlicher Nutzung von Grundstücken in Bauzonen zu stunden (Urteil des Enteignungsgerichts BL [650 03 140] vom 30. Juni 2005 E. 4.2). Eigenständige kommunale Bestimmungen bezüglich Stundung von Vorteilsbeiträgen für landwirtschaftlich genutztes Land in der Bauzone verstossen gegen kantonales Recht (Urteil des Enteignungsgerichts BL [650 03 127] vom 6. September 2004 E. 4.3). Allfällige für landwirtschaftlich genutzte Grundstücke in der Bauzone gestundete Erschliessungsbeiträge hätten, vorbehaltlich einer abweichenden Regelung gemäss § 95 EntG, bis zum 31. Dezember 2000 geltend gemacht werden müssen.

## 7.2 Liegenschaften im Landwirtschaftsgebiet

### 7.2.1 *Allgemeines*

Zu beachten ist, dass für Liegenschaften in der Landwirtschaftszone im Gegensatz zu Liegenschaften innerhalb der Bauzonen grundsätzlich keine Anschlusspflicht an die Erschliessungswerke der Gemeinde bestehen. Solange die gewässerschutzrechtlichen Vorgaben eingehalten sind, können z.B. häusliche Abwässer mit anfallendem Hofdünger gemischt und verwertet werden. Gemäss § 33 Abs. 2 RBG sorgen die Gemeinden insbesondere für die Erschliessung der Bauzonen. Die Gemeinden haben gemäss § 36 RBG Erschliessungsreglemente zu erlassen, in denen insbesondere die Art und Funktion der Erschliessungsanlagen, die Trägerschaft, die Eigentumsverhältnisse, die Finanzierung und der Unterhalt geregelt werden. Ob für Areal in der Bauernhofzone an sich Erschliessungsbeiträge erhoben werden dürfen ist offen.

Ob und welche Regelungen im Zeitpunkt der Erschliessung und des Anschlusses der bäuerlichen Liegenschaft bestanden, ist anhand der damals geltenden Reglemente zu beurteilen gewesen.

Art. 12 ZRS sieht vor, dass Erschliessungsbeiträge für Flächen in den Bauernhofzonen von der Gemeinde gestundet werden. Mit der Umzonung in eine Bauzone werden die nicht erhobenen Erschliessungsbeiträge (Kanalisation, Wasser, Strasse) in Rechnung gestellt.

Auch im Strassenreglement der Gemeinde Biel-Benken vom 23. Oktober 1995 findet sich in den letzten beiden Absätzen von § 30 eine spezifische Regelung für die Erschliessungsbeiträge der Bauernhofzone. Nach dieser Regelung werden Strassenerschliessungskosten, die auf Bauernhofzonen verlegt werden müssten, von der Gemeinde übernommen. Die Erschliessungskosten würden mit der Umzonung einer Bauernhofzone in eine Bauzone in Rechnung gestellt.

Das Wasserreglement vom 8. Dezember 2009 sieht in § 3 ein Versorgungsmonopol für das Baugebiet vor.

Das Abwasserreglement stipuliert in § 11, dass von bebauten Grundstücken die verschmutzten Abwässer nach den Vorgaben des GEP abzuleiten ist.

#### 7.2.2 *Sondervorteil*

Gemäss § 90 EntG können nur diejenigen Grundeigentümer oder Baurechtsnehmer, welche durch ein öffentliches Erschliessungswerk besondere Vorteile erfahren, zu einer angemessenen Beitragsleistung herangezogen werden. Als derartige Beiträge kommen Erschliessungsbeiträge und Anschlussgebühren in Betracht (§ 29 Abs. 1 EntG). Der Kreis der abgabepflichtigen Personen, der Gegenstand der Abgabe sowie die Bemessungskriterien sind kommunal im Reglement festzulegen.

Art. 1b der Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz VWEG legt fest, dass die Kantone die Fälligkeit von Beiträgen für nicht überbaute Grundstücke, die zu einem landwirtschaftlichen Heimwesen gehören und landwirtschaftlich bewirtschaftet werden, für eine bestimmte Zeit aufschieben können. Diese Verordnung basiert auf Art. 6 Abs. 3 WEG. Mit dem WEG wird die Erschliessung von Bauland nach Massgabe der Raumplanung und des Umweltschutzes bezweckt (Art. 3 WEG). Der Bund trifft insbesondere Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung der Erschliessung sowie zur Beschaffung von Land für den Wohnungsbau. Die Grob- und Feinerschliessung der für den Wohnungsbau bestimmten Bauzonen ist entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen von 10 bis 15 Jahren durchzuführen (Art. 5 WEG). Die nach kantonalem Recht für die Erschliessung zuständigen Gemeinden sind nach Art. 6 WEG berechtigt und verpflichtet, von den Grundeigentümern angemessene Beiträge an die Kosten der Groberschliessung zu fordern. Betroffen sind somit nach WEG die Eigentümer von Grundstücken in der Bauzone. Ihre Grundstücke erfahren durch die Wasser-, Energieversorgungs- und Abwasserleitungen sowie Strassen und Wegen einen unmittelbaren Sondervorteil.



Die Bauernhofzone ist keine Bauzone im Sinne von § 20 RBG. Im Gegensatz zum Land in den Bauzonen steigert sich der Landpreis von Landwirtschaftsland infolge der Erstellung der Erschliessungswerke wenn überhaupt dann nur unwesentlich. Verkäufen von Landwirtschaftsland unterliegen zudem einer strengen Preiskontrolle (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit Art. 2 sowie Art. 63 Abs. 1 lit. b BGG).

Ein Sondervorteil, der dem Grundeigentümer entsteht, muss im Zeitpunkt der Beitragserhebung rechtlich realisierbar sein. Die Erschliessung von Land, das aus öffentlich-rechtlichen Gründen nicht überbaubar ist, stellt deshalb keinen wirtschaftlichen Sondervorteil dar (Urteil des Enteignungsgerichts 650 03 48 vom 10. Februar 2006 E. 5.2). Unüberbaute Grundstücke in der Bauernhofzone können nach geltendem Recht nicht überbaut werden (nach Art. 8 Abs. 2 ZRS richtet sich die zulässige Nutzung nach den Bestimmungen der Landwirtschaftszone). Die Erschliessung dieser Grundstücke führt zu gar keinem Sondervorteil, weshalb meines Erachtens auch keine Beiträge erhoben werden dürfen.

### 7.2.3 *Stundung*

Ob die Stundung von Beiträgen für Grundstücke in der Bauernhofzone (entsprechend Art. 12 Abs. 1 ZRS) zulässig ist, ist offen. Die vorliegenden Entscheide geben dazu keine Antwort (vgl. oben Ziffer 7.1). Da in der Bauernhofzone die Verflüssigung von Bauland kein Ziel sein kann, könnte argumentiert werden, dass eine Stundung zulässig sei und deshalb Beiträge, die vor der Nichteinzonung im Jahr 1993 gestundet worden waren -- die damals in der Bauzone gelegenen Grundstücke erfuhren durch die Erschliessung einen Sondervorteil --, allenfalls bei einer Einzonung gefordert werden können.

Art. 12 Abs. 2 ZRS sieht vor, dass mit der Umzonung einer Bauernhofzone in eine Bauzone die nicht erhobenen Erschliessungsbeiträge in Rechnung gestellt werden. Diese Bestimmung könnte in verschiedenster Weise verstanden werden. Einerseits, dass damit die Frist zur Verwirkung des Anspruches nach § 95 Abs. 1 EntG BL bis zur Einzonung verlängert wird, oder andererseits, dass die Bestimmung die Aufhebung der Stundung regelt. Da eine jahrzehntelange Rechtsunsicherheit bezüglich Höhe und Geltendmachung des Beitrages unerwünscht ist (vgl. dazu nachfolgend Ziffer 7.3.1), neige ich zur zweiten Auslegung.

### 7.3 Verjährung von Vorteilsbeiträgen

Im Enteignungsrecht wird wie im Steuerrecht zwischen Veranlagungs- und Bezugsverjährung unterschieden.

### 7.3.1 *Veranlagungsverjährung*

Die Zahlungspflicht der Pflichtigen entsteht für die als Vorzugslasten ausgestalteten Erschliessungsbeiträge mit der Fertigstellung des (für das anstossende Grundstück eine Wertvermehrung darstellenden) Erschliessungswerkes (§ 92 Abs. 1 lit. a EntG), setzt aber voraus, dass der Gemeinderat die Beitragspflicht konkretisiert, indem er durch die Veranlagung den Umfang des Beitrags festlegt. Der Erlass der Veranlagungsverfügung ist somit das Mittel zur Geltendmachung der Abgabeforderung gegenüber dem Eigentümer. Aus Gründen der Rechtssicherheit unterliegt das Veranlagungsrecht einer Verjährung, der sogenannten Veranlagungsverjährung. Es wird eine Frist gesetzt, nach deren Ablauf eine Veranlagungsverfügung nicht mehr getroffen und damit die Vorzugsabgabe nicht mehr gefordert werden kann. Nach ständiger basellandschaftlicher Praxis handelt es sich bei dieser Veranlagungsverjährungsfrist um eine Verwirkungsfrist (vgl. Entscheid des Enteignungsgerichts vom 30. Juni 2005 [650 03 140] E. 2).

Anschlussbeiträge werden jeweils beim Anschluss fällig. Die Veranlagungsverwirkungsfrist beginnt mit erfolgtem Anschluss zu laufen.

Der Anspruch auf Vorteilsbeiträge geht unter, sofern ein Gesetz oder Reglemente nicht etwas anderes bestimmt, wenn sie gegenüber der belasteten Person nicht innert 2 Jahren nach Fertigstellung des Erschliessungswerkes geltend gemacht werden (§ 95 Abs. 1 EntG BL). Vorliegend sehen das per 8. Dezember 2009 in Kraft getretene Abwasser- (§ 20) und das auf den gleichen Termin in Kraft getretene Wasserreglement (§ 34) der Gemeinde Biel-Benken sowohl für die Erschliessungs- als auch für die Anschlussbeiträge eine Verjährung von 5 Jahren vor. Die früheren Regelungen sind mangels Vorliegen der Reglemente nicht bekannt. Das Strassenreglement der Gemeinde Biel-Benken (in Kraft seit dem 9. April 1996) kennt keine besondere Verjährungsfrist, womit die allgemeine Frist von 2 Jahren gilt.

Unter Umständen können spätere Erschliessungsinvestitionen neue Sondervorteile bewirken, welche demnach auch wieder eine Abgabepflicht auslösen können.

### 7.3.2 *Bezugsverjährung*

Die Bezugs- oder Vollstreckungsverjährung begrenzt die Möglichkeit, eine rechtskräftig festgesetzte Forderung gegen den Willen des Schuldners durchzusetzen (MEIER, Verjährung und Verwirkung öffentlich-rechtlicher Forderungen, Freiburg, 2013, S. 5 f.). Das kantonale Enteignungsgesetz sowie die kommunalen Reglemente sehen keine spezifischen Bezugsverjährungsfristen vor. Das Institut der Verjährung ist indessen im öffentlichen Recht aufgrund eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes auch bei Fehlen einer ausdrücklichen Bestimmung aner-

kannt. Möglicherweise analog anwendbar ist die Regelung des Steuerrechts, wonach eine Bezugsverjährung von 5 (relative Frist) resp. 10 (absolute Frist) Jahren vorgesehen ist (Art. 121 DBG; § 147 StG).

### 7.3.3 *Rückforderung zu viel bezahlter Beiträge*

Wurde es nach Massgabe der jeweils bei Fertigstellung des Werkes massgebenden Reglementes unterlassen, fristgerecht Erschliessungsbeiträge zu verfügen also die Veranlagungsverfügung zu erlassen, ist der Anspruch verwirkt. Ob und unter welchen Voraussetzungen allenfalls zu viel bezahlte Vorteilsbeiträge zurückgefordert werden können, ist in den massgeblichen kommunalen und kantonalen Vorschriften nicht geregelt. Eine Rückforderung in analoger Anwendung der Voraussetzungen des Steuerrechts oder der Bestimmungen des Obligationenrechts zur ungerechtfertigten Bereicherung ist denkbar.

## 7.4 Fazit

Die Stundung von Vorteilsbeiträgen für landwirtschaftlich genutztes Land in der Bauzone ist seit dem 1. Januar 1999 nicht mehr möglich. Seinerzeit rechtskräftig durch Veranlagung verfügte und anschliessend gemäss § 92 Abs. 3 aEntG gestundete Beiträge, sind verjährt. Die Frage der Zulässigkeit der Stundung von Beiträgen für Landwirtschaftsland (ausserhalb der Bauzone) wurde in den massgeblichen Entscheiden nicht ausdrücklich beantwortet. Landwirtschaftlich genutztes, unüberbautes Land, welches nicht in der Bauzone liegt, erfährt keinen Erschliessungsvorteil, weshalb hier m. E. keine Vorteilsbeiträge erhoben werden können.

Vorteilsbeiträge sind innerhalb eines gewissen Zeitraumes zu verfügen und zu beziehen, ansonsten verwirken resp. verjähren sie. Ob ein Vorteilsbeitrag verwirkt resp. verjährt ist, ist anhand des Einzelfalls zu beurteilen. Es ist auch nicht Aufgabe vorliegenden Berichts zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Wiederaufnahme oder Revision nach § 40 VwVG möglich ist. Bei der Frage nach Rückforderung der bezahlten Beiträge ist insbesondere zu prüfen, ob rechtskräftige Veranlagungen vorliegen oder nicht.

## 8. **Anwendung des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten**

### 8.1 Allgemeines

Die Gesetzesvorlage der Regierung kann im Rahmen der parlamentarischen Beratung noch wesentlich verändert werden. Aussagen sind deshalb nur mit grösster Vorsicht möglich und erfolgen unter Vorbehalt.

Nach § 1 Abs. 1 des Entwurfes des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten gleicht die Mehrwertabgabe erhebliche Vorteile angemessen aus, die durch Planungen ent-

stehen. Als grundsätzlich abgabepflichtige Planungen gelten die neue Zuweisung von Boden zu einer Bauzone (§ 2 Abs. 1 lit. a des Entwurfes); Mehrnutzungen, die im Rahmen einer Sondernutzungsplanung, einer Teilzonenplanung oder einer Aufzoning für bestimmte Bauten entstehen, sofern die Mehrnutzung 50% und mehr beträgt (lit. b) und Umnutzungen, sofern der Bodenmehrwert über 50% beträgt. Es ist eine Mehrwertabgabe in der Höhe von 20% des Bodenmehrwertes vorgesehen (§ 3 Abs. 1 des Entwurfes). Der Bodenmehrwert bemisst sich nach der Differenz der Verkehrswerte unmittelbar vor und nach Rechtskraft der die Abgabepflicht auslösenden Planung (§ 3 Abs. 2 des Entwurfes).

## 8.2 Folgen der Einzonung von Grundstücken der Bauernhofzone in die Bauzone

Die Einzonung eines Grundstücks von der Bauernhofzone in die Bauzone ist als neue Zuweisung von Boden zu einer Bauzone (Einzonung) nach § 2 Abs. 1 lit. a des Entwurfes grundsätzlich eine abgabepflichtige Planung. Dasselbe gilt auch für die Einzonung von Grundstücken, die bisher der Nutzungszone nach Art. 19 Abs. 1 lit. f RBG zugehörten.

Sowohl Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG als auch § 2 Abs. 1 des Entwurfes des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten stellen ausdrücklich auf den infolge einer Neueinzonung resultierenden Bodenmehrwert ab. Für die Berechnung des Bodenmehrwertes ist die Differenz der Verkehrswerte unmittelbar vor und nach der Rechtskraft der Planung massgeblich. Grundsätzlich interessiert dabei nur der Wert des Bodens, d.h. der Landwert. Die sich auf einem Grundstück allenfalls schon befindliche Bebauung ist für die Ermittlung des Planungsmehrwertes irrelevant. Es interessiert allein die Steigerung des Landwerts. Allfällige sich durch die raumplanerische Massnahme ergebende bessere Nutzungsmöglichkeiten eines bestimmten Gebäudes schlagen auf den Wert des Landes durch (EYMANN, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwertes nach Art. 5 RPG, ZBI 116/2015, S. 172). Der Bodenmehrwert wird gemäss § 3 Abs. 4 des Gesetzesentwurfes gleichzeitig mit dem Planungsbeschluss der Gemeinde individuell für jede Parzelle verfügt. Diese Verfügung kann jeweils vom betroffenen Grundeigentümer innert 30 Tagen angefochten werden.

Die Verwendung des Bodenmehrwertes als massgebliche Grösse zur Abgabeberechnung ist im Fall der Bauernhofzonen kritisch zu beachten. Bei der Bauernhofzone handelt es sich um Landwirtschaftsland, welches einen sehr tiefen Landwert hat. Wenn bei einer Einzonung nun die Differenz zwischen dem Landwert für Bauland und für Landwirtschaftsland berechnet wird, kann dies zu einem hohen Mehrwert führen, obwohl keine dementsprechende Nutzungssteigerung vorhanden ist. Insbesondere in jenen Fällen, in denen vor dem Inkrafttreten des Planungsmehrwertabgabegesetzes die Betriebsaufgabe bereits erfolgt ist, besteht nämlich nach

geltendem Recht für die Hauptbauten bereits die Möglichkeit einer nicht landwirtschaftlichen Wohnnutzung.

### 8.3 Erhebung der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe wird erhoben, sobald eine Veräusserung der Parzelle erfolgt oder eine Baubewilligung rechtskräftig wird, mit welcher von der neuen Zuweisung von Boden zu einer Bauzone, von einer Umnutzung oder von einer durch die Planung entstandenen Mehrnutzung Gebrauch gemacht wird (§ 6 Abs. 1 des Entwurfes). Bleibt der bisherige Grundeigentümer Eigentümer des eingezonten Grundstücks und nimmt er darauf keine Bautätigkeiten vor, die von der neuen Zuweisung von Boden zu einer Bauzone, von einer Umnutzung oder von einer durch die Planung entstandenen Mehrnutzung Gebrauch machen, wird die Mehrwertabgabe noch nicht erhoben. Dies geschieht erst bei der Veräusserung, der Begründung eines Baurechts oder bei Rechtskraft einer Baubewilligung.

Ob die Rechtsprechung dereinst einmal einen allfälligen Einwand akzeptieren wird, bei den fraglichen Flächen hätte es sich vor 1993 bereits um Bauland gehandelt, es liege keine Neuzonung vor, erachte ich als fraglich, zumal die Vor - 1993 - Planung nicht RPG konform war. Zu Gunsten der Landwirte wurde aber immerhin in Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG die Bestimmung aufgenommen, wonach für die Bemessung der Abgabe der bei der Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen ist, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

### 8.4 Stellungnahme zur Einschätzung des SVIL

Gemäss Einschätzung des SVIL entfällt für die Grundeigentümer die Abschöpfung eines Mehrwertes, da die baulichen Investitionen für die Nutzung des Grundstücks- zu Wohn- und Gewerbebezwecken längst getätigt wurden und die Erschliessungsanlagen bezahlt wurden. Der Gesetzesentwurf stellt allerdings nicht auf die baulichen Investitionen oder die Erschliessungsanlagen ab, sondern auf den Bodenmehrwert bei einer Zuweisung von Grundstücken zur Bauzone bzw. bei Mehr- oder Umnutzungen. Ansonsten wird auf Ziffer 8.3 hiervoor verwiesen.

Zum vorgebrachten Bundesgerichtsentscheid 105 Ia 134, ist anzumerken, dass in Erwägung 3b dieses Entscheides festgehalten wurde, dass eine Abschöpfung von bis zu 60% des durch Planungsmassnahmen verursachten Mehrwerts die Eigentumsgarantie nicht verletzt. Die in § 3 Abs. 1 des Entwurfes vorgesehene Abschöpfung von 20% ist unter diesem Aspekt wohl nicht zu beanstanden.

### 8.5 Abgabepflicht der Gemeinde

§ 3 Abs. 8 des Entwurfes sieht vor, dass der Kanton und die Einwohner-, Bürger, Bürger- und Landeskirschengemeinden von der Abgabepflicht befreit sind. Wäre demnach nach den allgemeinen Voraussetzungen ein Gemeinwesen abgabepflichtig (z.B. weil in seinem Eigentum stehendes Land eingezont wird), wird dieses von der Abgabepflicht befreit.

### 8.6 Fazit

Die Einzonung von Grundstücken, die bisher der Bauernhofzone oder in der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG zugeteilt waren zur Bauzone ist eine abgabepflichtige Planung, die zu einer Abgabepflicht führt. Die Abgabe berechnet sich aufgrund der Erhöhung des Verkehrswertes der Grundstücke vor und nach der Planung, wobei auf den Bodenmehrwert abgestellt wird. Werden landwirtschaftliche Liegenschaften betroffen, reduziert sich der Wert und die Kosten einer Ersatzbeschaffung.

Die Abgabe ist allerdings erst zu erheben, wenn die von der Planung betroffene Parzelle veräussert wird oder eine Baubewilligung erteilt wird, mit welcher von der neuen Zuweisung von Boden zu einer Bauzone, von einer Umnutzung oder von einer durch die Planung entstandenen Mehrnutzung Gebrauch gemacht wird

## 9. **Zusammenfassung**

Die neuen per 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Regelungen des RPG und die daraus folgende Anpassung des KRIP sowie das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten sorgen für eine gewisse Unsicherheit bei Bevölkerung und Behörden.

Das Begehren um Einzonung von verschiedenen in der Gemeinde Biel-Benken wohnhaften Landwirten ist ein Antrag nach § 68 GemG. Die Gemeinde hat demnach dazu eine Abstimmung über die Erheblichkeitserklärung durchzuführen oder eine Vorlage auszuarbeiten.

Ob die beantragten Einzonungen rechtlich zulässig sind, ist aufgrund des bestehenden Einzonungsmoratoriums bis zur Genehmigung des neuen KRIP fraglich. Insbesondere bei Grundstücken oder Teilen von Grundstücken die bisher nicht überbaut sind, ist eine Einzonung nur schwer mit dem geltenden Recht vereinbar. Spielraum besteht meines Erachtens für Hauptbauten stillgelegter Betriebe, weil hier bereits heute rechtmässig die nichtlandwirtschaftliche Wohnnutzung zulässig ist und somit legal eine reine Wohnnutzung besteht.

Wird dem Einzonungsantrag nicht stattgegeben oder werden Teile der Bauernhofzone oder der Nutzungszone nach § 19 Abs. 1 lit. f RBG nicht dem Siedlungsgebiet zugewiesen, steht die Frage einer materiellen Enteignung im Raum. Da diese Gebiete bisher nicht der Bauzone

zugewiesen waren, liegt keine -- grundsätzlich entschädigungspflichtige -- Auszonung vor. Aller Voraussicht nach liegt auch keine entschädigungspflichtige Nichteinzonung vor. Gemäss dem Entwurf für ein Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten ist die Einzonung von Landwirtschaftsland in Bauzonen eine abgabepflichtige Planung.

Ich hoffe Ihnen mit meinen Ausführungen gedient zu haben und stehe Ihnen für weitere Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Michael Baader

## **Anhang A: Zur Verfügung gestellte Unterlagen**

### **1. Pläne**

- Zonenplan Siedlung, 21. November 2016 - Nachgeführter Plan
- Zonenplan Siedlung Dorfkern Benken, 21. November 2016 - Nachgeführter Plan
- Zonenplan Siedlung Dorfkern Biel, 21. November 2016 - Nachgeführter Plan
- Zonenplan Siedlung, 1. April 2014 - Nachgeführter Plan
- Zonenplan Siedlung, 1993, genehmigt mit RRB Nr. 804 vom 30. März 1993
- Zonenvorschriften 1978, genehmigt mit RRB Nr. 2649 vom 17. Oktober 1978

### **2. Kommunale Reglemente**

- Zonenreglement Siedlung der Gemeinde Biel-Benken vom 20. Juni 2005 mit Änderungen vom 18. Juni 2008
- Abwasserreglement der Gemeinde Biel-Benken vom 8. Dezember 2009
- Wasserreglement der Gemeinde Biel-Benken vom 8. Dezember 2009
- Strassenreglement der Gemeinde Biel-Benken vom 23. Oktober 1995

### **3. Dokumente zur Ortsplanung 1993**

- RRB Nr. 227 vom 26. Januar 1993 betreffend teilweise Aufhebung der Planungszone
- Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung Nr. 1/1992 (24. März 1992)
- Planungs- und Mitwirkungsbericht zur Ortsplanungsrevision, Vorlage für die Gemeindeversammlung vom 24. März 1992 vom März 1992
- RRB Nr. 804 vom 30. März 1993 betreffend Zonenplan Siedlung, Zonenreglement Siedlung, Strassennetzplan Siedlung und Lärmempfindlichkeitsstufenplan

### **4. Quartierplanungen**

#### *Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 1*

- Quartierplan-Vertrag vom 10. Januar 2001
- Mutationsplan zum Zonenplan Siedlung vom 29. Mai 2000
- RRB Nr. 871 vom 29. Mai 2001 betreffend Genehmigung Quartierplanvorschriften

#### *Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 2*

- Technischer Bericht vom 17. Mai 1995

#### *Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 3*

- Technischer Bericht vom 25. Juni 1997
- Teilzonenplan TZP3 vom 20. Mai 1997

- RRB Nr. 1691 vom 8. Juli 1997
- Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 4*
- Teilzonenvorschriften Areal 4 vom 12. Januar 2001 / rev. 5. September 2001
- Teilzonenplan Areal 4, Teilzonenplan-Vertrag vom 16. Januar 2002
- RRB Nr. 756 vom 7. Mai 2002
- Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 5*
- Teilzonenplan 5, Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 20. November 2008
- Mutationsplan zum Zonenplan Siedlung vom 19. Mai 2009
- RRB Nr. 0738 vom 19. Mai 2009
- Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 6*
- Quartierplanvertrag vom 6. November 2007 betreffend Quartierplan Areal 6
- Mutationsplan zum Zonenplan Siedlung vom 26. Februar 2008
- RRB Nr. 0257 vom 26. Februar 2008
- Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 7*
- Technischer Bericht zur Landumlegung vom 15. Juli 1996
- Teil-Zonenplan Siedlung Gebiet Nr. 7 vom 3. Oktober 1995
- Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 8*
- Planungsbericht vom 30. April 1999
- Karte „Strassen: Anstösserbeiträge Rüttigrabenweg“ vom 10. Januar 1998
- Karte „Strassen: Beitragspflichtige Flächen“ vom 12. Mai 1998
- Mutationsplan zum Zonenplan Siedlung vom 9. März 1999
- Areal mit Quartierplan- oder Teilzonenplan- und Landumlegungspflicht Nr. 9*
- Technischer Bericht vom 4. Mai 1995
- Teilzonenplan Planungsgebiet Nr. 9 vom 12. Dezember 1995
- RRB Nr. 3176 vom 12. Dezember 1995
- Quartierplanung Löli*
- Quartierplanvertrag vom 4. April 2011
- Mutationsplan zum Zonenplan Siedlung vom 28. Juni 2011
- RRB Nr. 0934 vom 28. Juni 2011

#### 5. **Dokumente zur Ortsplanung 2005 / 2006**

- Einladung zur Einwohnergemeindeversammlung Nr. 2/2005 vom 20. Juni 2005
- Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung Nr. 2/2005 vom 20. Juni 2005
- Beschlussprotokoll der Einwohnergemeindeversammlung Nr. 2/2005 vom 20. Juni 2005
- Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 6. September 2006 [810 06 65]
- RRB Nr. 0138 vom 7. Februar 2006

#### 6. **Antrag auf Einzonung**

- Antrag zur Rückzonung der überbauten Bauernhofzonen in die althergebrachten Bauzonen vom 19. Januar 2017
- Präzisierung zum Umzonungsantrag vom 31. Januar 2017
- Zonenplan Siedlung „Mutation Bauernhofzonen“ vom 3. Januar 2017
- Einschätzungen zum Umzonungsantrag Bauernhofzonen in Bauzone von Hans Bieri, c/o SVIL, vom 22. Februar 2017

#### 7. **Auskünfte per Email**

- Email von Frau Rietschi an Herr Baader vom 21. Februar 2017 betreffend Zonenplanung / Mehrwertabgabe
- Email von Frau Rietschi an Herr Baader vom 22. Februar 2017 betreffend Zonenplanung / Mehrwertabgabe



- Email von Frau Rietschi an Herr Baader vom 22. März 2017 betreffend Erschliessungsbeiträge
- Email von Frau Rietschi an Herr Baader vom 23. März 2017 betreffend Erschliessungsbeiträge

**8. Weiteres**

- Protokoll der Einwohnergemeindeversammlung Nr. 4 / 2006 (18. Dezember 2006)
- Faktenblatt Interessengemeinschaft Biel-Benken, Gemeindeverwaltung Biel-Benken, vom 21. Dezember 2016