

Gemeinde Biel-Benken

Mutation Zonenplan Siedlung Umzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone

Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV
für die Vorprüfung durch das Amt für Raumplanung

Stand: 12. Juni 2017 / 31. Oktober 2017 / 03. Januar 2018

Auftraggeberin Gemeinderat Biel-Benken
 Kirchgasse 9
 4105 Biel-Benken

Bearbeitung durch SVIL, Schweizerisches Institut für Landwirtschaft
 Planungsbüro
 Postfach 6548
 8050 Zürich
 ☎ 079 432 43 52

Verantwortlicher Planer Hans Bieri

Inhaltsverzeichnis

A. Antrag zur Mutation im Zonenplan Siedlung	3
B. Begründung	3
1 Pilotgemeinde Biel-Benken, Vorgeschichte, Ziele	4
2 Landwirtschaftliche Betriebsstandorte als Teil des Dorfes	4
3 Die Bauernhofzone 1992	5
4 Aufheben der Bauernhofzone 1992 und Rückzonung der Bauernhofzone in die Bauzone	7
5 Inzwischen veränderte Verhältnisse als Voraussetzung der Umzonung	8
6 Der Umzonungsvorschlag	9
6.1 Unterschiedliche Standortsituationen	9
6.2 Flächenbilanz der Umzonung	9
7 Umzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone und die Planungsmehrwertabgabe	11
8 Praxisänderung bei der Besteuerung landwirtschaftlicher Grundstücke	12
9 Öffentliche Mitwirkung	12
10 Kantonale Vorprüfung	13
11 Stellungnahme SVIL zur kantonalen Vorprüfung	14
12 Gemeindeversammlung	15
13 Planaufgabe	15
14 Würdigung der Planung	15

A. Antrag zur Mutation im Zonenplan Siedlung

Die im Zonenplan Siedlung eingetragenen Bauernhofzonen sollen in die Bauzone zurückgezont werden.

Das Zonenreglement Siedlung wird nicht geändert.

Siehe den beiliegenden Zonenplan im Mst 1:2'000, Ende Mai 2017 und weitere Planunterlagen, Ingenieurbüro Märki AG

B. Begründung

Die vorliegend vorgeschlagene Umzonung der in der überbauten Dorfzone rechtsgültig ausgeschiedenen Bauernhofzone hat grundsätzlich zwei Gründe.

Der erste Grund liegt darin, dass sich die Verhältnisse in der Landwirtschaft und in der staatlichen Agrarregulierung im Speziellen im Vergleich zur Situation, wie sie noch anfangs der 90er Jahre gegolten hatte, wesentlich verändert haben. Die eindeutige Zuordnung der Landwirtschaft zur ausschliesslich bodenabhängigen Nutzung verschiebt sich in Richtung von Spezialisierungen, die immer mehr gewerblich-boden-unabhängigen Charakter haben. Die weiter fortschreitende Öffnung des landwirtschaftlichen Grenzschatzes bringt es mit sich, dass sich die ansässige Landwirtschaft in Richtung Spezialisierung und Nischenstrategie entwickelt. Deshalb muss sie auch ihre angestammte Lage im Dorfgebiet ohne raumplanerische Einschränkungen analog wie ein boden-unabhängiger Gewerbebetrieb nutzen können. Die Bodenabhängigkeit der Landwirtschaft betrifft nur noch den Betriebsteil auf der offenen Flur in der Landwirtschaftszone. Der im Siedlungsgebiet liegende Betriebsstandort wird deshalb durch den in der Bauernhofzone formulierten Zonenzweck, welcher die Nutzung im Sinne der Bodenabhängigkeit definiert, in dieser Entwicklung gehemmt und eingeschränkt. Denn das Hauptproblem ist nicht mehr der Schutz des Betriebsstandorts vor den Lasten der nichtbodenabhängigen Bauentwicklung des Siedlungsgebietes. Heute geht es aufgrund des wirtschaftlichen Wandels um die Entwicklung im Bereich bodenunabhängiger Nutzungen. Damit ist eine Rückzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone erforderlich. Die massgebliche Frage ist nicht, ob der Landwirtschaftsbetrieb weitergeführt wird oder nicht, massgeblich ist der Wandel von bodenabhängigen Nutzungen zu bodenunabhängigen Nutzungen der Landwirtschaftsbetriebe. Dieser Wandel soll nicht behindert werden.

Der zweite Grund liegt darin, dass der raumplanerische Ordnungsvorschlag der Bauernhofzone als eines der Ergebnisse der damaligen Pilotstudie im raumplanerischen Vollzug nicht unterstützt wurde. Erschliessungsbeiträge wurden vereinzelt trotzdem erhoben und auf in der Bauernhofzone gelegene Flächen verlegt. Das bäuerliche Bodenrecht oder die Besteuerung der landwirtschaftlichen Grundstücke geben zu Diskussionen Anlass, die mit dem Wandel des Agrarschatzes eng zusammenhängen. Daraus ergibt sich für die einzelnen Betriebe im jetzigen Zeitpunkt eine Neubeurteilung ihrer Standorte in der Bauernhofzone

1 Pilotgemeinde Biel-Benken, Vorgeschichte, Ziele

Nachdem das eidgenössische Raumplanungsgesetz 1980 bereits zehn Jahre in Kraft war, sollte zu Beginn der 90er Jahre der Vollzug der Raumplanung gestärkt werden. Um Lösungswege zu finden, wie der Vollzug der Raumplanung gefördert werden kann, hat der Kanton Basel-Landschaft in Biel-Benken anfangs der 90er Jahre ein Pilotprojekt unterstützt. Es ging darum, Wege zu finden für

- eine geordnete Siedlungsentwicklung,
- die Eindämmung der periurbanen Zersiedelung,
- Alternativen zum Trend der landwirtschaftlichen Aussiedlungen auf die freie Flur,
- Eindämmung der Zersiedelung der offenen Flur durch Aussiedlungen
- Erhalten der Lesbarkeit der beiden historischen Dorfstrukturen von Biel und Benken;
- Reduktion der grossen Bauzonen durch eine Boden sparendere Bauweise

Erreicht werden sollte all dies durch

- den Schutz der traditionellen landwirtschaftlichen Dorfbetriebe vor Siedlungskosten; Planungs- und Erschliessungskosten der Bauentwicklung;
- den Schutz der traditionellen landwirtschaftlichen Dorfbetriebe vor Baulandumlegungen, welche den landwirtschaftlichen Betriebsstandort im Dorf beeinträchtigen, weil die Pflicht zur Baulandreifmachung Vorrang hat;
- die Stärkung der Position der traditionellen landwirtschaftlichen Dorfbetriebe bei Immissionskonflikten aufgrund der Ansprüche der Zuzüger im Rahmen der verstärkt periurbanen Entwicklung der Dörfer.

2 Landwirtschaftliche Betriebsstandorte als Teil des Dorfes

Der gesetzesbegriffliche Ansatz, mit Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen eine geordnete Besiedelung des Landes zu erreichen, ist auf die Landwirtschaftsbetriebe im Dorf nicht konfliktfrei anwendbar. Denn die Landwirtschaftsbetriebe in der traditionellen Dorflage gehören sowohl dem Baugebiet, als auch dem Landwirtschaftsgebiet an, was eine eindeutige Zonenzuordnung erschwert. Einerseits gehören diese Betriebe seit altersher zum überbauten Dorf- und somit zum Baugebiet. Andererseits ist die Bodenrente innerhalb der Bauzone, die sich aus der Landwirtschaft erzielen lässt, deutlich tiefer als die Bodenrente aus der bodenunabhängigen Immobiliennutzung im Baugebiet. Dies bedeutet, dass die Kosten der Siedlungsentwicklung von den in den Dorflagen mitbetroffenen landwirtschaftlichen Grundstücken nicht aus den landwirtschaftlichen Nutzungseinkünften bezahlt werden können. Erschliessungskosten z.B. aus einem Quartierplan könnten mangels Liquidität den Verkauf der Altliegenschaft und eine Aussiedlung auf die Flur bewirken.

Im Weiteren ist der landwirtschaftliche Ertrag gegenüber einer Immobilienrendite so tief, dass eine Hofübernahme einer im Dorfgebiet gelegenen Liegenschaft zu Baulandpreisen nicht möglich ist. Um weiterhin Landwirtschaft betreiben zu können, müssen sich die Preise am landwirtschaftlichen Ertragswert orientieren. Um somit die Hofübernahme auch im Baugebiet zu ermöglichen, hat der Staat mit dem bäuerlichen Boden- und Erbrecht einen gespaltenen Bodenmarkt auch innerhalb der Bauzone eingeführt.

Diese Massnahme zeigt, dass der Wirkungsbereich des bäuerlichen Bodenrechts nicht entlang der Bauzonengrenze verläuft, sondern zwei grundverschiedene Nutzungszonen der Raumplanung umfasst. Die Grenzen zwischen Bauzone und Landwirtschaftszone sind nicht deckungs-

gleich mit dem Linienverlauf der Abgrenzung des Geltungsbereiches des bäuerlichen Bodenrechts. Um auch dem landwirtschaftlichen Dorfbetrieb eine wirtschaftliche Zukunft auf Basis der landwirtschaftlichen Nutzung zu ermöglichen, müssen deshalb auch das Hofzentrum und seine in der überbauten Bauzone liegenden Immobilienteile dem bäuerlichen Bodenrecht unterstellt werden.

Damit ist jedoch der raumplanerische Konflikt der bäuerlichen Betriebsstandorte im Baugebiet noch nicht gelöst. Dieser Konflikt ist vielfältig:

- Der landwirtschaftliche Dorfbetrieb kann die Siedlungskosten (Erschließungskosten, Landabtretungen etc.), die sich an den Renditen von Bauland orientieren, aus dem landwirtschaftlichen Ertrag nicht mittragen.
- Baulandumlegungen können die Hoffläche beeinträchtigen, weil die Baulanderschließung den Interessen der landwirtschaftlichen Hofstandorte vorgeht.
- In der Bauzone haben bei Immissionskonflikten zwischen der Landwirtschaft und den ertragreicheren bodenunabhängigen Nutzungen Letztere leicht Vorrang.
- Ungelöste Nutzungskonflikte in der Dorflage begünstigen den Entscheid zur Aussiedlung auf die offene Flur.

Fazit 1992: Mit einem speziellen Zonenregime der Bauernhofzone sollte die Position der Landwirtschaft im Dorfgebiet gestärkt werden.

3 Die Bauernhofzone 1992

Die Erfahrung zeigte, dass ohne einen raumplanerischen Schutz der Landwirtschaft im Dorfgebiet die Landwirtschaftsbetriebe ihren Standort in der Bauzone abtosseln, um mit dem Erlös eine Aussiedlung auf die freie Flur zu finanzieren. Dadurch wird jedoch eine Reihe von Konflikten neu geschaffen, welche im Pilotprojekt zur Formulierung der oben dargelegten raumplanerischen Ziele geführt haben. Um diese Ziele zu erreichen und die Konflikte zu reduzieren, wurde eine spezielle Zone für die landwirtschaftlichen Betriebsstandorte im Bereich der bisherigen Bauzone eingeführt, die sogenannte Bauernhofzone.

Wortlaut der von der Gemeindeversammlung 1992 beschlossenen Bauernhofzone, weiter bestätigt durch die Gemeindeversammlungsbeschlüsse vom 18. Oktober 1997, 7. Mai 1996, 23. April 1997 resp. RRB Nr. 2975 vom 19. November 1996, RRB Nr. 1691 vom 8. Juli 1997 und RRB Nr. 1651 vom 22. August 2000:

D ZONENSPEZIFISCH E BESTIMMUNGEN

D/3. BAUERNHOFZONE (BHZ)

D/3.1 Zweck

Die Bauernhofzone ist eine besondere Form der Landwirtschaftszone und hat die Erhaltung der angestammten bäuerlichen Betriebsstandorte im Baugebiet zum Zweck.

D/3.2 Nutzungsart

¹ Gestattet ist die landwirtschaftliche und gartenbauliche Bodennutzung und die dazu betriebsnotwendigen Bauten, Anlagen und Einrichtungen für standortbedingte und von der ortsüblichen Bodenbewirtschaftung abhängige Betriebe.

² Wohnraum darf für den Bewirtschafter und seine Familie sowie für Personen mit ihren Angehörigen, die hauptberuflich im Betrieb arbeiten sowie für die abtretende Generation bewilligt werden.

D/3.3 Ausscheidung, Aufhebung

Wird der Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr in ortsüblicher Weise weder als Haupt- oder Nebenerwerbsbetrieb weitergeführt oder wird der Betrieb ausgesiedelt, erfolgt im Sinne der Anpassungspflicht der Nutzungsplanung an veränderte Verhältnisse eine Umzonung.

Die Umzonung richtet sich nach dem Verfahren gemäss Baugesetz.

D/3.4 Weitere Bestimmungen

¹ Bauernhofzonen sind zur besseren Abgrenzung bei Bedarf auf Anordnung des Gemeinderates durch Landumlegungsmassnahmen auf die dörfliche Siedlungs- und Parzellenstruktur anzupassen.

² Quartierplanungen oder Teilzonenplanungen mit Landumlegungen zur Baureifmachung der Bauzonen müssen auf den Bestand der durch Bauernhofzonen belegten Betriebe besondere Rücksicht nehmen.

³ Erschliessungsbeiträge, die auf Bauernhofzonen verlegt werden müssten, werden von der Gemeinde übernommen.

⁴ Mit der Umzonung einer Bauernhofzone in eine Bauzone werden die nichterhobenen Erschliessungsbeiträge (Kanalisation, Wasser, Strasse) in Rechnung gestellt. Massgebend für die Kostenberechnung sind die zum Zeitpunkt der Umzonung geltenden Reglemente (Abwasserreglement, Wasserreglement, Strassenreglement).

⁵ Neu-, Um- und Anbauten müssen sich gut in das Orts- und Landschaftsbild einfügen. Landwirtschaftliche Betriebsbauten, Anlagen und Einrichtungen sind zudem so auszuführen, zu unterhalten und zu betreiben, dass möglichst wenig Emissionen entstehen.

Die heute rechtsgültige Formulierung der Bauernhofzone im Zonenreglement Siedlung vom 2005 lautet:

Art. 8 Bauernhofzone, BHZ⁴

¹ Die Bauernhofzone hat die Erhaltung der angestammten bäuerlichen Betriebsstandorte im Siedlungsgebiet zum Zweck.

² Die zulässigen Nutzungen richten sich nach den Bestimmungen der Landwirtschaftszone.

³ Der Einbau nicht landwirtschaftlich bedingter Wohnungen im bestehenden Bauvolumen (Hauptbauten) ist zulässig, wenn dieser Raum landwirtschaftlich nicht mehr benötigt wird und der Ausbau den Zielsetzungen von Art. 15 entspricht.

⁴ Für die im Zonenplan Siedlung „Dorfkern Benken“ und „Dorfkern Biel“ dargestellten Bauernhofzonen gelten die Schutzbestimmungen der Kernzone (Dorfkern). (Art. 14 Abs. 1 - 4, Art. 15 Abs. 1 - 4).

Vergleicht man den Wortlaut, wie er damals im Rahmen des Pilotprojektes formuliert wurde, mit dem später geänderten Text, fällt zunächst auf, dass die Abschnitte „Ausscheidung, Aufhebung“ und „Weitere Bestimmungen“ inzwischen gänzlich weggelassen wurden. Allein diese Änderung zeigt, wie einleitend festgestellt, dass der Pilotgedanke nicht weiterentwickelt wurde. Damit ist die funktionale Bestimmung der Bauernhofzone nicht mehr ersichtlich, was u.a. nun auch zur vereinfachten Betrachtung führt, dass die Bauernhofzone mit der Landwirtschaftszone als identisch gesehen wird.

- Die Bauernhofzone gehört jedoch gleichzeitig zwei verschiedenen Bereichen an: dem Baugebiet und dem landwirtschaftlichen bodenabhängigen Nutzungsbereich.
- Die Bauernhofzone gehört dem bereits überbauten Siedlungsgebiet an.
- Die der Bauernhofzone vorausgehende überbaute Bauzone des Dorfgebietes ist Teil einer RPG-konformen Bauzone.

Fazit bezüglich einer Rückzonung der Bauernhofzone in die Bauzone:

Folglich kann die Umzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone auf die künftige Siedlungsentwicklung keine präjudizielle Auswirkung entfalten. Anlässlich einer Umzonung der Bauernhofzone aufgrund veränderter Verhältnisse ist die künftige Zone vorgegeben. Die Auslösung der Umzonung jedoch ist wie im Zonenreglement Siedlung gemäss Fassung 1992/2000 festgelegt von den objektiv veränderten Verhältnissen abhängig.

Die Bauernhofzone ist eine Spezialzone und nicht identisch mit der Landwirtschaftszone.

4 Aufheben der Bauernhofzone 1992 und Rückzonung der Bauernhofzone in die Bauzone

Unter der Marginalie „Ausscheidung und Aufhebung“ der Bauernhofzone gemäss Zonenreglement Siedlung 1992/2000 heisst es:

Die Umzonung richtet sich nach dem Verfahren gemäss Baugesetz.

Der springende Punkt für die Rückzonung sind die objektiv veränderten Verhältnisse und die zu wählende Zonenart, in die zurückgezont werden soll. Die Rückzonung der Bauernhofzone muss wieder in eine Bauzone erfolgen. Dies ergibt sich einerseits aus dem Richtplan. Danach ist es nicht möglich, die Bauernhofzone als Gelegenheit zu ergreifen, um diese beispielsweise entschädigungslos einer innerdörflichen Freihaltezone zuzuteilen. Weil die Richtung der Zone im Falle einer Rückzonung der Bauernhofzone gegeben ist, war deshalb ebenso gegeben, die Umzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone entschädigungslos vorzunehmen, weil die Voraussetzungen zur Rückzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone von den gleichen Kriterien abhängt, die zur Umzonung in die Bauernhofzone geführt haben — nur mit umgekehrten Vorzeichen bzw. auf Grund der veränderten Verhältnisse dieser Ausscheidungskriterien.

Dies geht bereits auch aus der Bestätigung des kantonalen Vorprüfungsberichts vom 22. Januar 1992 hervor. Dort heisst es:

„Es wäre jedoch raumplanerisch unsinnig, wenn Bauten, die infolge Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit nicht mehr entsprechend genutzt werden und mitten in der vollerschlossenen Kernzone liegen, nicht wieder in die Bauzone umgezont würden.“

Mit anderen Worten, die Frage der Zweckmässigkeit einer „Wiederumzonung“ in die Bauzone wurde im Rahmen des Pilotprojektes ausführlich besprochen. Den Anstoss für die Zonenänderung geben die veränderten Verhältnisse. Die Richtung der Rückzonung in die Bauzone ist bestimmt.

Das Planungsziel lautete, den Dorfbetrieb, solange er unter den zum Zeitpunkt der Umzonung massgebenden wirtschaftlichen Gegebenheiten zukunftsfähig ist, vor der nichtstandortgebundenen Bauentwicklung zu schützen. Ist die wirtschaftliche Zukunft des bisherigen Dorfbetriebs nicht mehr gegeben oder sind neue bodenunabhängige Nutzungen wirtschaftlich massgebend, entfällt der Konflikt mit der Bauzone des Dorfstandortes. Und somit ist die Anpassung der Nutzungsplanung gegeben. Das Konzept der Bauernhofzone beinhaltet deshalb bereits die Richtplanperspektive für den Fall, dass der Landwirtschaftsbetrieb nicht mehr in der bisherigen, ausschliesslich bodenabhängigen Wirtschaftsweise weitergeführt wird.

Folglich fallen die Bereiche der Bauernhofzone, die bereits im überbauten Dorfgebiet liegen, nicht unter die Übergangsbestimmung gemäss Art. 38a RPG. Andernfalls hätte die Übergangsbestimmung jede Zonenänderung bis zum Vorliegen eines genehmigten Richtplanes aufschieben müssen.

5 Inzwischen veränderte Verhältnisse als Voraussetzung der Umzonung

Die zur Umzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone eingereichten Standorte bisheriger landwirtschaftlicher Betriebszentren weisen folgende Gründe auf:

a) Der Landwirtschaftsbetrieb wird aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr in der herkömmlichen Art weiterbetrieben. Die Immobilien sollen gemäss ihrem erschlossenen Standort im überbauten Dorf wieder bauzonengemäss genutzt werden können.

b) Der Landwirtschaftsbetrieb entwickelt sich zum Spezialbetrieb mit gewerblichen, rein bodenunabhängigen Betriebszweigen. Damit ist die Bauernhofzone, welche die Nutzung nur auf die bodenabhängige Landwirtschaft einschränkt und eine bodenunabhängige gewerbliche Entwicklung nicht zulässt, nicht mehr zweckmässig. Mit der Rückzonung dieser Standorte in die Bauzone kann sich die bodenunabhängige gewerbliche Wertschöpfung entwickeln.

c) Änderungen der gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsanwendung: Mit der Aufhebung von Art. 93 Abs. 3 im revidierten Enteignungsgesetz vom 1. Januar 1999 und der darauf gestützten Rechtsprechung verstossen Stundungen von Erschliessungsbeiträgen gegen kantonales Recht.

d) Die Agrarpolitik, die Veränderungen der staatlichen Stützungsmaßnahmen und die Entwicklung der paralandwirtschaftlichen und gewerblichen Einkommensmöglichkeiten haben sich im Laufe der letzten 25 Jahre grundlegend geändert. Immer mehr entwickeln sich Teile der Landwirtschaft in Richtung Paralandwirtschaft, Nischen und Spezialangebote, die immer überwiegender Elemente der gewerblich-bodenunabhängigen Wertschöpfung enthalten (Direktverkauf, Freizeitangebote, Umweltdienstleistungen auch innerhalb Bauzonen etc.).

e) Übergeordnete Änderungen in Politik und Gesetzgebung

aa) Agrarpolitik

Inzwischen ist die in den 90er Jahren entwickelte AP 2002 in den letzten 20 Jahren sehr stark verändert worden. Die ungenügende Wertschöpfung der Rohstoffproduktion hat dazu geführt, dass das fehlende Einkommen im Bereich der Verarbeitung und der Dienstleistung ergänzt werden muss. Damit ändern sich die räumlichen Anforderungen an die bäuerlichen Betriebszentren, die sich somit den gewerblichen Nutzungen angleichen können müssen.

bb) Raumplanung, Innenverdichtung, Dorfentwicklung

Aus Sicht der Ortsentwicklung ist die Zonenanpassung notwendig, um den angestammten Betrieben die zukünftige gewerbliche Entwicklung zu ermöglichen. Andernfalls drohen Investitionsrückstände. Die zur Umzonung vorgeschlagenen Standorte sind durchwegs im Dorfgebiet gelegen, prägen das dörfliche lebendige Ortsbild sowie das wirtschaftliche Dorfleben und liegen auch im Interesse des rationellen Umganges mit dem Bauland.

cc) Boden- und Steuerrecht

Verschiedene auch agrarpolitische Vorstösse (AP 2006) sind in der Zwischenzeit erfolgt, um auch das bäuerliche Bodenrecht bedeutend abzuschwächen. Das bäuerliche Bodenrecht wurde eingeführt, um den Erwerb landwirtschaftlicher Liegenschaften zu einem Bodenwert, der in Relation zur ungenügenden bodenabhängigen Wertschöpfung steht, zu ermöglichen. Umgekehrt wurden Baulandverkäufe aus landwirtschaftlichen Liegenschaften bis 2011 als Grundstücksgewinn und nicht als Einkommen versteuert. Die Praxisänderung des Bundesgerichtes tendiert auf eine Gleichstellung von Landwirtschaft und Gewerbe. Wichtige Voraussetzungen, welche dem Konzept der BHZ in den 90er Jahren zugrunde gelegen haben, fallen dadurch weg. Diese dem bäuerlichen Bodenrecht widersprechende Entwicklung führt nun zu neuen Fragen im Umgang mit Immobilien.

6 Der Umzonungsvorschlag

6.1 Unterschiedliche Standortsituationen

Wir unterscheiden drei Kategorien der Umzonung von der Bauernhofzone (BHZ) in die Bauzone, welche als Folge der oben dargelegten veränderten Verhältnisse vorgeschlagen werden.

Fall A:

BHZ, welche gänzlich innerhalb des Dorfgebiets liegen

Die gesamte Fläche des Betriebes, die bisher in der BHZ war, soll in die Bauzone umgezont werden.

Fall B:

BHZ, welche an einen Freiraum anstossen, welcher das Siedlungsgebiet gliedert.

Es wird nicht die gesamte bisherige BHZ zur Umzonung in die Bauzone vorgeschlagen. Es soll nur jener Teil wieder in die Bauzone zurückgezont werden, der ohne das Planungsinstrument der BHZ als Hofbereich mit Umschwung immer in der Bauzone verblieben wäre. Damit wird Art. 38a RPG Rechnung getragen. Es werden keine Flächen von der BHZ in die Bauzone umgezont, welche ausserhalb des überbauten Dorfgebiets liegen.

Fall C:

BHZ, welche direkt an die offene Flur anstossen.

Dies sind Standorte, die nicht mehr gänzlich zum Siedlungsgebiet zählen. Bei diesen Standorten kommt Art. 38a RPG zur Anwendung, weshalb die vorliegenden Planungsunterlagen diese Flächen einstweilen in der Bauernhofzone belassen. Bei der Revision des Zonenplanes müsste für den überbauten Bereich eine Kleinbauzone geprüft werden, um den Strukturwandel zu bodenunabhängigen Nutzungen im Rahmen der Spezialisierung zu ermöglichen. Im Rahmen dieses Umzonungsvorschlags wird die bestehende BHZ belassen.

6.2 Flächenbilanz der Umzonung

Im Genehmigungsentscheid zur Ortsplanung 1992/93 wurde erwähnt, dass die Bauzone trotz den umfangreichen Auszonungen immer noch um 9 ha zu gross sei. Dennoch wurde die Revision genehmigt und es wurde in den Folgejahren bei Zonenplananpassungen nicht mehr auf diese Frage der Grösse der Bauzone verwiesen.

Die vorliegend geplante Umzonung findet im überbauten Siedlungsgebiet statt.

Umzonung Nr.	Kategorie	Flächen in m ²				
		BHZ IST	Davon Umzonung in			Rest BHZ
			KD	KÜ	WG2	
1 Mühlegasse - Schlössli Brodbeck	B	11202	5787			5415
2 Bachgasse – Baumgartenweg Hofstetter	B	7786	2626	2381		2779
3 Mühlegasse Ueli Heyer	A	3118	1014	2104		
4 Kirchgasse Hans Ruepp	A	4088	1737		2351	
5 Neuweilerstrasse Matthias Kleiber	B	7502			3502	4000
6 Chillmatte – Kirchgasse Christian Jäggi	A	2988	1719	1269		
7 Fraumatten – Neuweilerstrasse Thomas Kleiber	B	14278		5172		9106
8 Eichgasse Kurt Stiegeler		3265			1109	2156
9 Hauptstrasse Walter Grass	A	3550	677	2873		
10 Spittelhof	C	6551				6551
11 Hauptstrasse – Strehlgasse – Hofmatte	C	16409				16409
		80737	13560	13799	6962	46416

Die Umzonung hat untergeordneten Charakter. Eine umfassende Ortsplanungsrevision ist deshalb für diese Zonenanpassungen nicht gegeben.

Die heute rechtsgültige Bauernhofzone beträgt insgesamt 8 ha. Davon sollen 3.4 ha bzw. 42.5 % von der BHZ in die Bauzone umgezont werden, 4.64 ha verbleiben in der Bauernhofzone. Die 3.4 ha, die von der Bauernhofzone in die Bauzone umgezont werden sollen, liegen ausschliesslich im überbauten Dorfgebiet.

Die bereits überbaute Fläche wird durch diese Umzonung somit nicht erweitert. Die bereits bestehende, nicht überbaute Bauernhofzone von 4.64 ha bleibt unverändert bestehen. Somit wird durch diese Umzonung der Bauernhofzone die zukünftige Bauentwicklung nicht präjudiziert, da die überbaute Fläche dadurch nicht vergrössert wird.

7 Umzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone und die Planungsmehrwertabgabe

Aufgrund des revidierten RPG sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um „erhebliche Vorteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz [RPG] entstehen“, auszugleichen. Unter „Planungen“ sind Massnahmen zur Erschliessung von neuem Bauland, Einzonungen der bisher freien Landwirtschaftsflur oder Gebietssanierungen mit entsprechend deutlicher Erhöhung der Ausnutzung bzw. Überbaubarkeit zu verstehen. Dabei ist der bisherige Zustand bzw. die Ausgangslage ebenfalls zu bewerten, um den durch die „Planungen“ geschaffenen Planungsmehrwert bestimmen zu können.

Rückzonungen von der Bauernhofzone in Bauzonen, die sich im weitgehend bereits überbauten Dorfgebiet abspielen, ändern an der Erschliessung und an der Zugehörigkeit zum bereits überbauten Gebiet nichts. Deshalb wird nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Eigentümer von Altliegenschaften im erschlossenen Dorfgebiet bei der Rückzonung von der Bauernhofzone in die Bauzone kein Mehrwert im Vergleich zu den nachbarlichen Liegenschaften im Baugebiet geschaffen. Aus diesem Gesichtspunkt sind bereits seit altersher erschlossene und überbaute Liegenschaften gleich zu behandeln. Zudem versteht das Gesetz unter „Planungen“ Planungsmassnahmen zur Baureifmachung grösserer Gebiete. Parzellenweise Korrekturen im bereits bestehenden Baugebiet sind untergeordnete Massnahmen, die sich von eigentlichen „Planungen“ unterscheiden und folglich keinen Planungsmehrwert auslösen.

Durch die Rückzonung des bereits überbauten Gebietes sollen die Grundeigentümer nicht durch eine Planungsmehrwertabgabe belastet werden, da ihre Liegenschaft seit altersher Teil des überbauten Gebietes ist. Die Situation unterscheidet sich von der Neueinzonung auf der grünen Wiese:

- a) Der Standort der Dorfliegenschaft ist bereits Teil des erschlossenen Baugebietes und deshalb bezüglich Abgaben nicht schlechter zu stellen als die Nachbarliegenschaften.
- b) Die Mehrwertabgabe soll Planungsmehrwerte abschöpfen. Diese ergeben sich durch die Einzonung bisher nicht erschlossenen und nicht überbauten Landes. Durch die vorgeschlagenen Umzonungen von der Bauernhofzone in die Bauzone wird das überbaute dörfliche Ambiente der Bauzone nicht verändert.
- c) Die durch die Umzonung möglich gewordene Aufhebung der Preisbeschränkung durch das bäuerliche Bodenrecht ist kein Planungsgewinn.

Bei der Beurteilung der Mehrwertabgabe ist zwischen den raumplanerischen, den bodenrechtlichen und den fiskalischen Interessen der Öffentlichkeit zu unterscheiden.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Umzonung 1992 von der Bauzone in die Bauernhofzone erfolgt ist, um die Zersiedelung der offenen Flur zu vermeiden. Daraus darf bei der Rückzonung in die Bauzone aufgrund der veränderten Verhältnisse diese Anpassung nicht mit finanziellen Abgaben belastet werden.

Konfiskatorische Tendenzen und Tendenzen zur Steuerung der Raumplanung ‚von oben‘ stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den verfassungsrechtlichen Prinzipien wie Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Gebot von Treu und Glauben und Verhältnismässigkeit. Die Gemeinde möchte deshalb diese Korrektur im Zonenplan vornehmen, bevor das Mehrwertabgabegesetz zu weiteren Diskussionen führt.

8 Praxisänderung bei der Besteuerung landwirtschaftlicher Grundstücke

Seit dem Bundesgerichtsentscheid von 2011 ist de facto eine Änderung im Steuerrecht eingeleitet worden. Die Begründung lautet, dass die Landwirtschaft dem Gewerbe gleichgestellt werden soll. Aufgrund des gespaltenen Bodenmarktes des bäuerlichen Bodenrechtes ist eine „Gleichstellung“ schwierig. Entsprechend ist die Wertdifferenz, die zur Besteuerung herangezogen wird, für die betroffene Landwirtschaft bedeutend grösser als beim Gewerbe. Die Einkommensbesteuerung des Grundstücksverkaufs aus dem sogenannten Geschäftsvermögen belastet Landwirtschaft und Gewerbe ungleich. Einerseits bewirkt das bäuerliche Bodenrecht grosse Ungleichheiten bei den massgeblichen Grundstückswerten, andererseits ist der Landwirtschaftsbetrieb eine Mischform zwischen Heimstätte und Gewerbe. Die durch die geänderte Steuerpraxis deutlich erhöhten Steuerbeträge stehen in unverhältnismässigem Gegensatz zur geringen Wertschöpfung in der Landwirtschaft und übersteigen die wirtschaftliche Ertragskraft der Landwirtschaft bei weitem. Dieser Konflikt ist inzwischen in der politischen Diskussion. Auch das bäuerliche Bodenrecht wird politisch als liberaler Sündenfall von neoliberalen Interessenvertretern angefochten, um den Druck auf das bäuerliche Grundeigentum zu erhöhen. Diese Zusammenhänge muss die Raumplanung in ihrer Querschnittsaufgabe weiterhin beachten und auf diese Veränderungen reagieren.

9 Öffentliche Mitwirkung

Der Gemeinderat führte vom 29. Juni bis 18. Juli 2017 das gesetzliche vorgeschriebene öffentliche Mitwirkungsverfahren durch. Die Planungsunterlagen lagen während dieser Zeit auf der Gemeindeverwaltung öffentlich auf. Die Mitwirkung wurde im Amtsblatt Nr. 26 vom 29. Juni 2017 publiziert. Zudem wurden die Einwohner der Gemeinde Biel-Benken mit einem Informationsblatt über die Mitwirkung orientiert.

Während der Auflagefrist ging auf der Gemeindeverwaltung eine schriftliche Stellungnahme ein.

Die Antwort auf die Stellungnahme von Stephan Brode und Claudia Reinhard erfolgt schriftlich im Rahmen der Veröffentlichung des Mitwirkungsberichtes.

Die öffentliche Mitwirkung kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Mitwirker bemängeln in Anbetracht der unsicheren Rechtslage die Rückzonung der BHZ und betrachten es als fahrlässig, dieses Geschäft weiter zu verfolgen. Weiter fordern Sie ein zusätzliches Rechtsgutachten.

Der Bericht von Rechtsanwalt Michael Baader ist sehr ausführlich und beleuchtet nicht nur die Aspekte der Rückzonung der BHZ. Ein zusätzliches Rechtsgutachten bringt ausser hohen Kosten kaum neue Erkenntnisse, deshalb lehnt der Gemeinderat diese Forderungen ab.

Die Details zu den Anträgen und die Antworten des Gemeinderates sind im Mitwirkungsbericht vom 30. Oktober 2017 aufgelistet.

10 Kantonale Vorprüfung

Der Gemeinderat hat die Planungsunterlagen dem Amt für Raumplanung zur kantonalen Vorprüfung vorgelegt. Mit Schreiben vom 16. Oktober 2017 nimmt das Amt für Raumplanung zu folgenden Themen Stellung:

Kompensationspflicht

Gemäss § 28 des Raumplanungs- und Baugesetzes (RBG) seien Bauernhofzonen Spezialzonen innerhalb des Siedlungsraumes, die nach § 19 RBG eigenständige Nutzungszonen darstellten. Die zulässigen Nutzungen richten sich nach den Bestimmungen der Landwirtschaftszone (Artikel 8 des Zonenreglements Siedlung der Gemeinde Biel-Benken). Daher sei auch die erstmalige Genehmigung der Bauernhofzone (RRB Nr. 804 vom 30. März 1993) als Reduktion der Bauzonenfläche gewertet worden, und entsprechend handle es sich bei Umzonungen von Bauernhof- in Kern- und Wohn-/Geschäftszonen um Einzonungen, mit denen die Bauzonenfläche vergrössert werde, unabhängig vom Überbauungsstand.

Gemäss Artikel 38a Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) haben die Kantone innert 5 Jahren nach Inkrafttreten der Änderung (1. Mai 2014) ihre Richtpläne (KRIP) an die neuen Anforderungen anzupassen. Bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung dürfe im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Artikel 38a Absatz 2 RPG). Diese Bestimmung werde durch Artikel 52a Absatz 2 der Raumplanungsverordnung (RPV) konkretisiert, wonach während der Übergangsfrist nach Artikel 38a Absatz 2 RPG Einzonungen nur genehmigt werden dürfen, wenn im Kanton seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entsch eid erfolge. Im Kanton Basel-Landschaft seien bis anhin keine Auszonungen rechtskräftig. Gemäss dieser Kompensationspflicht könnten deshalb die beantragten Einzonungen in die Bauzone nur genehmigt werden, wenn die entsprechende Fläche (ca. 3.4 ha) von Bauzone in die Landwirtschaftszone umgezont werde. Seitens der Antragsteller seien aber keine Kompensationsflächen zur Verfügung gestellt worden.

Erheblich geänderte Verhältnisse

Schon bei der erstmaligen Genehmigung der Bauernhofzonen (RRB Nr. 804 vom 30. März 1993) habe der Regierungsrat klar gesagt, dass kein Anspruch auf Umzonung bestehe und eine künftige Einzonung den Vorgaben von Artikel 15 RPG entsprechen müsse. In Anbetracht der Baulandreserven seien daher Einzonungen von Land, in dem in grösserem Masse zusätzlicher Wohnraum generiert werden könne – jedenfalls ohne entsprechende Auszonungen aus der Bauzone – *praktisch nicht genehmigungsfähig*. Im Weiteren seien Umzonungen, die nicht im Rahmen von Ortsplanungsrevisionen beschlossen werden, nur möglich, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert hätten. Wenn aber ein Bauernbetrieb weitergeführt werde, seien Umzonungen von Bauernhof- in Bauzonen – insbesondere auf Teilflächen und ausserhalb von Ortsplanungsrevisionen – *grundsätzlich nicht möglich*. Die Entwicklung im Bereich bodenunabhängiger Nutzungen (wie im Planungsbericht aufgeführt) könne dabei nicht geltend gemacht werden, da diese in der Landwirtschaftszone zonenkonform seien, ansonsten hätten diese in der Bauernhofzone gar nicht zugelassen werden können. Und schliesslich sei es widersprüchlich, wenn z.T. nur Bauernhofzonen mit Gebäuden in Kern- oder Wohn-/Geschäftszonen umgezont werden sollen, die restlichen Flächen hingegen in der Bauernhofzone verbleiben. Nach Ansicht des ARP haben sich die Verhältnisse nicht erheblich verändert.

Gefahrenzonen

Die Naturgefahrenkarte Basel-Landschaft (NGK BL) der Gemeinde Biel-Benken (Fertigstellung Oktober 2010) weise für diverse Parzellen, welche umgezont werden sollen, eine Gefährdung durch Naturgefahrenprozesse aus. Mit der Umzonung von einer Bauernhofzone in eine Bauzone werde teilweise eine Intensivierung der Nutzung (neue Bauten und Anlagen) ermöglicht, welche zu einer Erhöhung des Schadenpotentials führen könne. Die vorliegende Mutation berücksichtige die ausgewiesenen Gefährdungen durch Naturgefahrenprozesse nicht. Die Erkenntnisse der NGK BL seien bei der Umzonung zu berücksichtigen. Nach Artikel 15 RPG habe die Gemeinde den Nachweis der Eignung als Bauzone (auch bezüglich Naturgefahren) zu erbringen. Weiter weise der Kantonale Richtplan die Gemeinden an, die Gefahrenkarten bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten zu berücksichtigen und die notwendigen planerischen und baurechtlichen Schutzbestimmungen in ihren Nutzungsplänen festzulegen (Objektblatt "L1.3 Naturgefahren").

././ Die Gemeinde Biel-Benken wird nach der Genehmigung des Richtplans Biel-Benken das Zonenreglement umfassend überarbeiten und darin auch die Naturgefahren berücksichtigen. Die betroffenen Parzellen sind nicht mehr oder weniger Betroffen als die übrigen Parzellen in diesen Bereichen. Es ist unmöglich für einzelne umschlossene Parzellen eine solitäre Lösung für Naturgefahren umzusetzen. Allenfalls könnten objektbezogene Massnahmen bezeichnet werden.

Am Ende weist der Bericht des Amtes für Raumplanung noch darauf hin, dass der Regierungsrat im Rahmen seiner Interessenabwägung zu einer anderen Beurteilung kommen könne als die Fachinstanzen im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens. Für die weiteren Details sei auf den beiliegenden Bericht verwiesen.

Das Schreiben des Amtes für Raumplanung ist dem Planungsbericht als Anhang 1 beigelegt.

11 Stellungnahme SVIL zur kantonalen Vorprüfung

Hans Bieri ist der Meinung, dass keine Kompensationspflicht eingefordert werden könne. Diese Pflicht solle verhindern, dass vor Erlass des KRIP unerschlossenes Kulturland zu Bauzone gemacht werde, was hier aber nicht zutreffe. Durch die Umzonung der Bauernhofzone in die Bauzone werde der KRIP nicht präjudiziert. Er macht weiter darauf aufmerksam, dass bei der Umzonung von der Bauzone in die BHZ 1992 die altrechtliche Bauzone tatsächlich um diese Fläche reduziert worden war. Im Grundsatz gehe es aber in der Raumplanung darum, die Entwicklungsanliegen der Betriebsstandorte innerhalb des Baugebietes zu unterstützen, und dort, wo es eben ohne Behinderung dieser Anliegen möglich sei, die Gliederung der Dorfentwicklung zu unterstützen.

Was die geänderten Verhältnisse angehe, gehe es gemäss Vorprüfungsbericht allein um die Frage der Aufgabe der betrieblichen Existenz. Die Frage der geänderten Verhältnisse betreffen jedoch „die veränderten Verhältnisse“ der Landwirtschaftsbetriebe, vor allem ihre wirtschaftliche Ausrichtung gemäss dem veränderten Umfeld, wie dies im vorliegenden Planungsbericht ausreichend dargelegt worden ist. Dazu gehörten auch die gesetzlichen Veränderungen im Bodenrecht, Steuerrecht etc.

In einem Fazit kommt Hans Bieri zum Schluss, dass die kantonalen Planungsämter unter grossem Druck des Bundes zur Beschränkung der Bauzonen stehen. Dass andererseits aber nach wie vor ein sehr grosser wirtschaftlicher Druck zur Ausdehnung der Bauzonen bestehe, vor allem in den Agglomerationszentren. Um mehr Spielraum für die zukünftigen Entwicklungen zu bekommen,

würden die kantonalen Planungsämter dazu tendieren, die ländlichen und peripheren Gemeinden zurückzubinden. Jede Hektare Bauzone, die in noch ländlich geprägten Gemeinden eingespart werden könne, ermögliche die Ausdehnung der Bauzonen in den guterschlossenen Zentrumslagen. Aus diesen Gründen postuliere das Planungsamt eine Kompensationspflicht für die Umzonung der BHZ in die Bauzone, obwohl sich dies für Spezialzonen im Baugebiet aus dem RPG nicht ableiten lasse. In Art. 38a RPG gehe es nämlich um „die Ausscheidung neuer Bauzonen“, und damit sei die Umwandlung von unerschlossenem Kulturland in Bauland gemeint, das neu erschlossen und anschliessend überbaut werde.

Die Schlussbemerkung im Vorprüfungsbericht könne man denn auch so verstehen, dass es letztlich ein politischer Entscheid sei, ob man für die Umzonung von der BHZ in die Bauzone eine Kompensation verlange oder eben nicht.

12 Gemeindeversammlung

Der Umzonungsantrag Bauernhofzone in verschiedene Bauzonen wurde von der Einwohnergemeindeversammlung vom 13. Dezember 2017 mit grossem Mehr bei zwei Enthaltungen angenommen.

13 Planaufgabe

.....

14 Würdigung der Planung

.....

Biel-Benken, 26. Mai 2017 / 31. Oktober 2017 / 03. Januar 2018

Gemeinderat Biel-Benken

Peter Burch
Gemeindepräsident

Caroline Rietschi
Gemeindeverwalterin

Beilagen:

- Zonenplan Siedlung Mutation Bauernhofzone, Mst 1:2'000
- Dorfkern Biel, Mutation Bauernhofzonen, Mst 1:1'000
- Dorfkern Benken, Mutation Bauernhofzonen, Mst 1:1'000
- ZPS Mutation, Bauernhofzonen mit Flächen
- Anhang 1: Kantonale Vorprüfung vom 16. Oktober 2017