



## Der negative Genehmigungsentscheid in der Nutzungsplanung

### Bemerkenswertes in Sachen Rechtsschutz

MICHAEL PLETSCHER\*

*Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung durch die hierfür zuständige Kantonsbehörde verbindlich. Sie werden also ungeachtet allfälliger im Rahmen der öffentlichen Planaufgabe erhobener Rechtsmittel von einer vom Planungsträger unabhängigen Stelle überprüft. Möglicherweise lehnt die Genehmigungsbehörde einen Nutzungsplan oder Teile davon ab. Dies kann den Bestrebungen des planenden Gemeinwesens, aber auch Interessen von Privaten oder Behörden zuwiderlaufen. Dieser Beitrag ist den Besonderheiten gewidmet, denen die Akteure bei der Anfechtung von negativen Plangenehmigungsentscheiden Rechnung tragen müssen.*

*Les plans d'affectation ne deviennent obligatoires qu'après avoir été approuvés par l'autorité cantonale compétente. Ils sont donc examinés par un organe indépendant de l'autorité de planification, sans égard des recours introduits lors de la mise à l'enquête publique. Il est possible que l'autorité d'approbation rejette un plan d'affectation ou des parties de celui-ci. Cela peut aller à l'encontre des objectifs de la communauté de planification, mais aussi des intérêts des individus ou des autorités. Cet article est consacré aux particularités que les acteurs doivent prendre en considération lorsque des décisions d'approbation négatives sont contestées.*

#### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Grundlagen
  - A. Genehmigung vs. Rechtsschutz
  - B. Prüfungsrahmen
    1. Kantonales Rechtsschutzverfahren
    2. Nichtstreitiges Genehmigungsverfahren
- III. Besonderheiten bei der Anfechtung des negativen Plangenehmigungsentscheids
  - A. Charakter des Nichtgenehmigungsentscheids
  - B. Kognition der kantonalen Rechtsmittelinstanzen
  - C. Beurteilung von Ermessensfragen
- IV. Zusammenfassung

### I. Einleitung

Neue und revidierte Nutzungspläne benötigen von Bundesrechts wegen eine kantonale Genehmigung, damit sie ihre allseits verbindliche Wirkung entfalten. Wenn Pläne oder Teile davon nicht genehmigt werden, entsteht nicht selten das Interesse, den negativen Plangenehmigungsentscheid anzufechten. Bei der Anfechtung des negativen Plangenehmigungsentscheids bestehen Besonderheiten. Ehe diese unter die Lupe genommen werden können, bedarf es einiger grundlegender Ausführungen zur Genehmigung sowie zum Rechtsschutz im Rahmen der Nutzungsplanung.

### II. Grundlagen

#### A. Genehmigung vs. Rechtsschutz

Die Nutzungsplanung ist eine komplexe Aufgabe. Dass dem Gemeinwesen in diesem Zusammenhang Fehler unterlaufen, liegt in der Natur der Sache. Vor diesem Hintergrund kommt es nicht selten vor, dass vom planenden Gemeinwesen unabhängige Kontrollinstanzen korrigierend einschreiten müssen. Nutzungsplanbestimmungen werden nicht nur dann überprüft, wenn sich Private oder Behörden mit Rechtsmitteln dagegen zur Wehr setzen. Vielmehr muss der Kanton neue oder revidierte Nutzungspläne im Rahmen des Plangenehmigungsverfahrens einer Kontrolle unterziehen (Art. 26 Abs. 1 RPG). Ohne Genehmigung entfalten Nutzungspläne ihre allseits verbindliche Wirkung nach Art. 21 Abs. 1 RPG nicht (Art. 26 Abs. 3 RPG).<sup>1</sup> Im Kontext der Nutzungsplankontrolle gilt

<sup>1</sup> In Sachen Genehmigungspflicht bestehen Ausnahmen. Zunächst stört sich das Bundesgericht nicht daran, dass das kantonale Recht bei Sondernutzungsplänen, welche die Grundordnung lediglich verfeinern und keine völlig andere Überbauung ermöglichen, keine kantonale Genehmigung verlangt; im Einzelnen ALEXANDER RUCH, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 26 N 8 (zit. Praxiskommentar Nutzungsplanung-Autor). Sodann lassen sich von der Kantonslegislative angenommene Nutzungspläne nicht im Sinne von Art. 26 RPG kantonal genehmigen; EJPB/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 26 N 4; m.w.H. Praxiskommentar Nutzungsplanung-RUCH (FN 1), Art. 26 N 10. Im Kanton Basel-Stadt bedürfen darüber hinaus auch die Nutzungspläne, welche die kantonale Exekutive für den Kanton oder stellvertretend für die Stadtgemeinde beschliesst, von Kantonsrechts wegen keiner eigentlichen Genehmigung (§ 114 Bau-

\* MICHAEL PLETSCHER, MLaw, Advokat, Doktorand und wissenschaftlicher Assistent, Juristische Fakultät, Universität Basel.

es also, zwischen dem Genehmigungs- und dem Rechtsschutzverfahren zu differenzieren.

Die Unterschiede zwischen dem Genehmigungs- und dem Rechtsschutzverfahren bringt das Bundesgericht wie folgt auf den Punkt: «*Genehmigung und Anfechtung haben unterschiedliche Funktionen: Die Genehmigung muss von Amtes wegen eingeholt werden. Sie ist eine gesamtheitliche Beurteilung der Planung auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht sowie mit der Richtplanung. Der Genehmigungsentscheid stellt jedoch nur eine vorläufige Kontrolle dar, an welche die Rechtsmittelbehörde nicht gebunden ist. Ein Anfechtungsverfahren findet hingegen nur statt, wenn jemand ein Rechtsmittel ergreift. Es ist häufig punktuell: Die Beschwerdeführer können sich auf die Anfechtung bestimmter, für sie wesentlicher Punkte beschränken. Der Verfahrensgegenstand im Rechtsmittelverfahren wird durch die Anträge der Beschwerdeführer bestimmt und ist möglicherweise eingeschränkt. Der Rechtsmittelentscheid beschränkt sich dann ebenfalls auf die angefochtenen Punkte.*»<sup>2</sup>

## B. Prüfungsrahmen

### 1. Kantonales Rechtsschutzverfahren

Sofern Nutzungspläne angefochten werden, findet also ein Rechtsschutzverfahren statt. Für das kantonale Rechtsschutzverfahren macht der Bund zunächst mit Art. 33 RPG Mindestvorgaben. Hinsichtlich des Prüfungsrahmens steht Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG im Zentrum. Konkret ist im kantonalen Verfahren die «*volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde*» zu gewährleisten. Bei dieser Beschwerdebehörde muss es sich um eine vom planfestsetzenden Organ unabhängige Instanz handeln.<sup>3</sup> Im Falle eines doppelten (Rechtsmittel-) Instanzenzugs muss die Beschwerdebehörde nicht zwingend als Gericht konstituiert sein.<sup>4</sup> Mit der vollen Überprüfung ist die Prüfungsbefugnis (Kognition) angesprochen. Gefordert ist unter der Voraussetzung entsprechender Rügen dreierlei: Erstens kontrolliert die kantona-

le Beschwerdebehörde uneingeschränkt, ob dem strittigen Nutzungsplaninhalt ein in rechtserheblicher Hinsicht vollständig und richtig festgestellter Sachverhalt zugrunde liegt (sog. Sachverhaltskontrolle oder Prüfung von Sachverhaltsfragen). Zweitens prüft die nämliche Instanz frei, ob die angefochtene Planbestimmung das Ergebnis einer einwandfreien Rechtsanwendung verkörpert (sog. Rechtskontrolle oder Prüfung von Rechtsfragen). Drittens wird vorbehaltlos untersucht, ob der angeblich unangemessene Teil des Nutzungsplans effektiv das Resultat einer fehlerhaften Ermessensausübung darstellt (sog. Ermessenskontrolle oder Prüfung von Ermessensfragen).<sup>5</sup>

Weitere für das kantonale Rechtsschutzverfahren massgebliche Bestimmungen enthält das BGG. Zunächst müssen die Kantone für die Nutzungsplananfechtung als unmittelbare Vorinstanzen des Bundesgerichts «*obere Gerichte*» einsetzen (Art. 86 Abs. 2 BGG). Die Planbestimmungen gelten nicht als «*Entscheide mit vorwiegend politischem Charakter*», selbst wenn vor allem der von der Gemeindelegislative erlassene Nutzungsplan durchaus ein Politikum ist. Daher darf «*anstelle eines Gerichts*» keine «*andere Behörde als unmittelbare Vorinstanz des Bundesgerichts*» agieren (Art. 86 Abs. 3 BGG).<sup>6</sup> «*Obere*» Gerichte sind Justizbehörden, welche für das ganze Kantonsgebiet zuständig und hierarchisch keiner anderen kantonalen Gerichtsinstanz unterstellt sind.<sup>7</sup> Bezüglich des Prüfungsrahmens haben die Kantone dafür zu sorgen, dass das obere Gericht oder eine «*vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet*» (Art. 110 BGG). Art. 110 BGG trägt Art. 6 Ziff. 1 EMRK sowie Art. 29a BV Rechnung. Gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29a BV muss mindestens ein Gericht frei überprüfen können, ob im Zusammenhang mit strittigen Nutzungsplaninhalten der rechtserhebliche Sachverhalt korrekt und vollständig festgestellt und das Recht richtig angewendet worden ist. Bei diesem Gericht muss es sich um ein kantonales Gericht handeln; denn das Bundesgericht erfüllt die Anforderungen von

und Planungsgesetz vom 17. November 1999 des Kantons Basel-Stadt, SG 730.100).

<sup>2</sup> Statt vieler BGE 135 II 22 E. 1.2.3.

<sup>3</sup> M.w.H. und Verw. BGE 127 II 238 E. 3/b/bb.

<sup>4</sup> Statt vieler PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. A., Bern 2016, 550; HEINZ AEMISEGGER/STEPHAN HAAG, in: Heinz Aemisegger/Pierre Moor/Alexander Ruch/Pierre Tschannen (Hrsg.), Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, Art. 33 N 101 (zit. Praxiskommentar Baubewilligung-Autor); implizit statt vieler BGE 127 II 238 E. 3/b/bb.

<sup>5</sup> Statt vieler BGE 127 II 238 E. 3/b/aa; VGer BL, 810 18 153, 8.5.2019, E. 2.2; Praxiskommentar Baubewilligung-AEMISEGGER/HAAG (FN 4), Art. 33 N 82.

<sup>6</sup> Statt vieler BGer, 1C\_537/2018, 28.5.2019, E. 2; 1C\_260/2018, 4.10.2018, E. 3 und 4.

<sup>7</sup> Im Einzelnen kommen als «*obere Gerichte*» im Sinne von Art. 86 Abs. 2 BGG sowohl höchste kantonale Gerichte in Verwaltungs-, Zivil- oder Strafsachen (z.B. Verwaltungs-, Kantons- oder Appellationsgerichte) als auch verwaltungsunabhängige besondere Justizbehörden (z.B. Rekurskommissionen oder -gerichte) in Betracht; m.w.H. und Verw. zum Ganzen BGE 135 II 94 E. 4.1; BGer, 2C\_390/2009 und 2C\_391/2009, 14.1.2010, E. 2.2.

Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29a BV in Anbetracht von Art. 95 und Art. 97 BGG nicht. Hingegen verlangt weder Art. 6 Ziff. 1 EMRK noch Art. 29a BV eine gerichtliche Ermessenskontrolle.<sup>8</sup> Sodann muss die letzte kantonale Rechtsmittelinstanz, d.h. das obere Gericht, «*mindestens die Rügen*», welche bei der Nutzungsplananfechtung vor Bundesgericht zulässig sind, «*prüfen können*» (Art. 111 Abs. 3 BGG).<sup>9</sup>

Mit der bisher beschriebenen Kognition steht der Prüfungsrahmen der kantonalen Kontrollinstanzen natürlich noch nicht fest. Mindestens ebenso bedeutsam ist die Prüfungsdichte. Während das Verfahrensrecht mit der Kognition, d.h. mit der Prüfungsbefugnis oder -pflicht, definiert, welchen Fragen sich die jeweils zuständige Kontrollstelle annehmen muss oder darf, besagt die Prüfungsdichte, inwiefern die Rechtsschutzbehörde die Kognition ausschöpfen muss oder dabei Zurückhaltung zu üben hat.<sup>10</sup> Die Reduktion der Prüfungsdichte lässt sich als «*rechtlich gebotene, differenzierende Konkretisierung der Kognitionsvorschriften*» im Einzelfall bezeichnen.<sup>11</sup> Abstrakt sind es Gründe wie Ortskenntnis, Fachwissen, Gewaltenteilung, Föderalismus oder Autonomie, die vom Planungsträger unabhängige Kontrollstellen berechtigen bzw. verpflichten, die Kognition nicht auszuschöpfen.<sup>12</sup> Bei der Anfechtung von negativen Plangenehmigungsentscheiden verhält es sich unter Umständen mit der Kognition speziell. Hingegen wirft die Prüfungsdichte keine besonderen Fragen auf. Deswegen wird in diesem Beitrag auch nicht näher darauf eingegangen.

## 2. Nichtstreitiges Genehmigungsverfahren

Neue und revidierte Nutzungspläne sind – wie eingangs dargestellt – vom Kanton zu genehmigen. Ob Nutzungsplanbestimmungen im Rahmen der öffentlichen Planaufgabe angefochten worden sind, spielt diesbezüglich keine Rolle. Ganz ähnlich wie in Sachen Rechtsschutz schreibt der Bundesgesetzgeber den minimalen Prüfungsrahmen oder – genauer – die minimale Kognition des genehmigungszuständigen Kantonsorgans vor. Konkret prüfen die Plangenehmigungsbehörden Nutzungspläne und ihre Anpassungen «*auf die Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen*» (Art. 26 Abs. 2 RPG). Der kantonale Richtplan hat dem RPG zu entsprechen (Art. 11 Abs. 1 RPG). Über den Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 RPG hinaus müssen Richtplaninhalte auch sonstigem Bundesrecht Rechnung tragen.<sup>13</sup> Folglich findet im Rahmen der Genehmigung sogleich eine umfassende Bundesrechtskontrolle statt.<sup>14</sup> Zur Sachverhaltskontrolle äussert sich das Bundes- und – soweit ersichtlich – auch das kantonale Recht nicht. Sieht man von der fehlenden ausdrücklichen Rechtsgrundlage ab, spricht jedoch alles dafür, dass die Genehmigungsinstanz einer Planbestimmung auch dann die Zustimmung verweigert, wenn sie auf in rechtserheblicher Hinsicht mangelhaft festgestellten Tatsachen fusst. Eine andere Frage ist, wie die genehmigungszuständige Stelle von Sachverhaltsfehlern erfährt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Kantone den mit Art. 26 Abs. 2 RPG vermittelten Handlungsspielraum ganz unterschiedlich präzisieren. In den Kantonen Neuenburg oder Obwalden werden Nutzungspläne im Rahmen des nichtstreitigen Genehmigungsverfahrens gemäss der bundesrechtlichen Minimalvorgabe überprüft.<sup>15</sup> Etliche Kantone gehen über die Mindestanforderungen des Bundes hinaus.<sup>16</sup> So prüft der im Kanton Basel-Landschaft für die Plangenehmigung zuständige Regierungsrat Nutzungspläne «*auf ihre Rechtmässigkeit*

<sup>8</sup> Bezüglich Art. 6 Ziff. 1 EMRK statt vieler BGE 115 Ia 189 E. 4b; Praxiskommentar Baubewilligung-AEMISEGGER/HAAG (FN 4), Art. 33 N 102; bezüglich Art. 29a BV statt vieler BGE 142 II 49 E. 4.4; Praxiskommentar Baubewilligung-AEMISEGGER (FN 4), Art. 34 N 9.

<sup>9</sup> Illustrativ BGer, 1C\_346/2014, 26.10.2016, E. 6.3.

<sup>10</sup> Statt vieler REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 1526.

<sup>11</sup> BENJAMIN SCHINDLER, Beschwerdegründe, Kognition und Prüfungsdichte, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann (Hrsg.), Brennpunkte im Verwaltungsprozess, Zürich/Basel/Genf 2013, 48 und 53 f.; vgl. auch KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN (FN 10), Rz. 1526.

<sup>12</sup> Im Einzelnen YVO HANGARTNER, Richterliche Zurückhaltung in der Überprüfung von Entscheidungen der Vorinstanzen, in: Benjamin Schindler/Patrick Sutter (Hrsg.), Akteure der Gerichtsbarkeit, Zürich/St. Gallen 2007, 167 ff.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2013, Rz. 1057 und 1579.

<sup>13</sup> Grundlegend für die Rechtsprechung BGer, 1C\_528/2018 und 1C\_530/2018, 17.10.2019, E. 3.3; statt vieler EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 11 N 18 und Art. 26 N 7; HÄNNI (FN 4), 143.

<sup>14</sup> Statt vieler EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 26 N 7; HÄNNI (FN 4), 239 (FN 834); Praxiskommentar Nutzungsplanung-RUCH (FN 1), Art. 26 N 34; vgl. auch BGer, 30.9.1997, E. 3a, in: RDAF 1998 I, 263 ff.

<sup>15</sup> Zum Kanton Neuenburg, Art. 96 al. 1 und Art. 107b al. 1 loi du 2 octobre 1991 du canton de Neuchâtel sur l'aménagement du territoire, RSN 701.0; zum Kanton Obwalden, Art. 8 und Art. 14 Verordnung vom 7. Juli 1994 des Kantons Obwalden zum Baugesetz, GDB 710.11.

<sup>16</sup> Im Einzelnen Praxiskommentar Nutzungsplanung-RUCH (FN 1), Art. 26 N 57 ff.

und – sofern kantonale Anliegen betroffen sind – auf ihre Zweckmässigkeit» (§ 31 Abs. 5 Satz 1 Satzteil 2 RBG BL<sup>17</sup>). Unter dem Eindruck von Art. 26 Abs. 2 RPG und § 31 Abs. 5 Satz 1 Satzteil 2 RBG BL prüft die Kantonsregierung also, ob der ihr zur Genehmigung vorgelegte Nutzungsplan mit dem Bundes- und Kantonsrecht und mit dem kantonalen Richtplan vereinbar ist. Bei Planinhalten von überkommunaler Tragweite findet überdies eine Ermessenskontrolle statt.<sup>18</sup> Im Kanton Basel-Stadt prüft das genehmigungszuständige Kantonsorgan, ob die Zonen-, Linien- und Bebauungspläne der Landgemeinden «rechtmässig und im Sinne des Raumplanungsrechts zweckmässig» sind (§ 114 Abs. 2 BPG BS<sup>19</sup>). Im Rahmen der Genehmigung ist im Kanton Basel-Stadt im Endeffekt also zu prüfen, ob der von der Landgemeinde eingereichte Nutzungsplan dem Bundes- und Kantonsrecht sowie dem kantonalen Richtplan standhält. Ausserdem wird die einzelfallgerechte Ermessensausübung kontrolliert.<sup>20</sup>

Im Übrigen schöpfen auch die kantonalen Genehmigungsbehörden ihre Kognition im Einvernehmen mit der Gerichtspraxis nicht aus,<sup>21</sup> wenngleich die konstitutive Wirkung der Nutzungsplaninhalte von der Genehmigung abhängt und die Genehmigungsinstanzen als Aufsichtsorgane eine originäre Mitverantwortung für die Planqualität tragen.<sup>22</sup> Die Gründe, welche die für die Plangenehmigung zuständigen Stellen anhalten, die vorliegend nicht im Zentrum stehende Prüfungsdichte zu reduzieren, sind im Grunde die gleichen wie im zuvor beschriebenen kantonalen Rechtsschutzverfahren.<sup>23</sup>

### III. Besonderheiten bei der Anfechtung des negativen Plangenehmigungsentscheids

#### A. Charakter des Nichtgenehmigungsentscheids

Das für die Plangenehmigung zuständige Kantonsorgan ist gehalten, Nutzungsplaninhalten, welche dem übergeordneten Recht ungenügend Rechnung tragen, die Genehmigung zu verweigern. Dies läuft den Bestrebungen des planenden Gemeinwesens in aller Regel zuwider. Ebenso kann die gänzliche oder teilweise Nichtgenehmigung die Absichten von Privaten oder Behörden durchkreuzen, deren Interessen die nicht genehmigten Planbestimmungen vollumfänglich entsprochen hatten. Vorderhand ist fraglich, ob der negative Plangenehmigungsentscheid überhaupt ein zulässiges Anfechtungsobjekt verkörpert. Diesbezüglich gilt es in mehrfacher Hinsicht zu differenzieren.

Die Nichtgenehmigung bedeutet nicht selten eine Rückweisung an die Gemeinde.<sup>24</sup> Ein Rückweisungsentscheid hat zumindest dann den Charakter eines Zwischenentscheids,<sup>25</sup> wenn dem Planungsträger bei der neuerlichen Planfestsetzung ein Handlungsspielraum verbleibt.<sup>26</sup> Vor Bundesgericht sind solche Zwischenentscheide gemäss Art. 93 Abs. 1 BGG selbständig anfechtbar, wenn sie einen «nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken» (lit. a) oder die «Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen» würde (lit. b). Für die in Sachen Ortsplanung weitgehend autonome Gemeinde bewirkt ein derartiger Nichtgenehmigungsentscheid fraglos einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil. Sie ist zum Erlass eines ihren Vorstellungen widersprechenden Nutzungsplans gezwungen, den sie danach konsequenterweise nicht mehr anfechten kann.<sup>27</sup> Bei anderen Betroffenen ist wie folgt zu unterscheiden: Nichtgenehmigungs-

<sup>17</sup> Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 des Kantons Basel-Landschaft, SGS 400.

<sup>18</sup> Zur Überprüfungsbefugnis anderer Kantone im Rahmen der Plangenehmigung Praxiskommentar Nutzungsplanung-RUCH (FN 1), Art. 26 N 57 ff.

<sup>19</sup> Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 des Kantons Basel-Stadt, SG 730.100.

<sup>20</sup> Zum Ganzen VERA FELDGES/CAROLINE BARTHE, Raumplanungs- und Baurecht, in: Denise Buser (Hrsg.), Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, 794 f.

<sup>21</sup> Statt vieler BGE 116 Ia 221 E. 2c; BGer, 1C\_479/2017, 1.12.2017, E. 7.2; 1P\_369/2006, 22.10.2007, E. 2.1.2; VGer FR, 6.09.2001, E. 4b, in: FZR 2001, 386 ff.; VGer SG, 25.10.2005, E. 3a, in: GVP SG 2005, 118 ff.; VGer SH, 26.8.1988, E. 3b, in: AB SH 1988, 116 ff.; RR OW, 4.5.1992, E. 3, in: VVGE 1991/1992, 7 ff.

<sup>22</sup> Im Einzelnen BGE 135 II 22 E. 1.2.3; Praxiskommentar Nutzungsplanung-RUCH (FN 1), Art. 26 N 5.

<sup>23</sup> Statt vieler BGer, 1C\_479/2017, 1.12.2017, E. 7.1; 1P\_369/2006, 22.10.2007, E. 2.1; 1P.37/2003 und 1P.43/2003, 12.9.2003, E. 3.4; VGer GR, 11.12.1998, E. 2b, in: PVG 1999, 157 ff.; VGer SG, 25.10.2005, E. 3a, in: GVP SG 2005, 118 ff.

<sup>24</sup> M.w.H. BGE 111 Ia 67 E. 3d.

<sup>25</sup> Statt vieler BGE 133 II 409 E. 1.2; 116 Ia 221 E. 1d; BGer, 1C\_520/2014, 8.4.2015, E. 1.1.

<sup>26</sup> Statt vieler BGE 142 II 20 E. 1.2; BGer, 1C\_21/2019, 17.1.2019, E. 3.1; Zwischenentscheid-Charakter qua verbleibendem Handlungsspielraum bejahend BGE 142 II 20 E. 1; BGer, 1C\_420/2017, 31.8.2018, E. 1.1; 1C\_59/2017, 14.6.2017, E. 1.3 und 1.4; 1C\_291/2012, 26.11.2012, E. 1; Zwischenentscheid-Charakter mangels verbleibenden Handlungsspielraums verneinend BGer, 1C\_506/2016, 6.6.2017, E. 1.2; 1C\_233/2016, 20.1.2017, E. 1.3.

<sup>27</sup> Statt vieler BGE 116 Ia 221 E. 1d/aa; BGer, 1C\_520/2014, 8.4.2015, E. 1.1; 1P.270/2005, 26.9.2005, E. 1.2; ATTILIO GADOLA, Der Genehmigungsentscheid als Anfechtungsobjekt in der Staats- und Verwaltungsrechtspflege, AJP 1993, 299.

entscheide der beschriebenen Art können sie selbständig anfechten, wenn sich die Gemeinde mit einer Autonomiebeschwerde ebenfalls dagegen auflehnt.<sup>28</sup> Ohne Gemeinde müssten sie darlegen, dass die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und Zeit- und Kostenaufwände für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Nicht wiedergutzumachende Nachteile liegen nicht vor. Im Gegensatz zum planenden Gemeinwesen kann die vom Nichtgenehmigungsentscheid ebenfalls nachteilig betroffene Privatperson oder Behörde den Nutzungsplan anfechten, welchen die Gemeinde als Reaktion auf den Rückweisungsentscheid auflegt.<sup>29</sup> Die Kantone dürfen für die Anfechtung eines Zwischenentscheids unter dem Eindruck des Trichterprinzips<sup>30</sup> sicherlich keine restriktiveren Sachurteils Voraussetzungen vorgeben.<sup>31</sup>

Beim Entscheid, mit dem einem Plan oder einzelnen Planbestimmungen die Genehmigung verweigert wird, kann es sich auch um einen Endentscheid handeln. Der Endentscheid schliesst das fragliche Nutzungsplanverfahren ab. Dies trifft zu, wenn die Genehmigungsbehörde den Nutzungsplan von Kantonsrechts wegen gleich selbst anpassen darf.<sup>32</sup> Ausserdem ist der negative Plangenehmi-

gungsentscheid ein Endentscheid, wenn die Nichtgenehmigung keine Rückweisung des Nutzungsplans an den Planungsträger zur Folge hat. Dem ist so, wenn die Ortsplanung ohne den nichtgenehmigten Planinhalt mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist; es hierfür also keiner weiteren Vorkehrungen bedarf.<sup>33</sup> Schliesslich weist auch die Rückweisung, bei welcher dem Planungsträger kein Handlungsspielraum verbleibt, Endentscheid-Charakter auf.<sup>34</sup> Endentscheide verkörpern die klassischen Anfechtungsobjekte. Es müssen keine weiteren als die ohnehin üblichen Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Rechtschutzbehörde auf das Rechtsmittel eintritt und ein Urteil in der Sache fällt.

## B. Kognition der kantonalen Rechtsmittelinstanzen

Verkörpert der negative Plangenehmigungsentscheid ein zulässiges Anfechtungsobjekt, ist weiter von Interesse, auf welche Fragen kantonale Rechtsmittelinstanzen eingehen dürfen bzw. müssen. In Anbetracht der Ausführungen sub II.B.1. muss der Entscheid der kantonalen Genehmigungsbehörde zunächst von einer unabhängigen kantonalen Rechtsmittelinstanz voll, d.h. in Bezug auf Sachverhalts-, Rechts- und Ermessensfragen uneingeschränkt, überprüft werden (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Sodann hat auf Kantonsebene jedenfalls ein Gericht den negativen Genehmigungsentscheid einer freien Sachverhalts- und Rechtskontrolle zu unterziehen (Art. 110 BGG). Schliesslich darf die Kognition der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz, d.h. des oberen Gerichts (Art. 86 Abs. 2 BGG), sicherlich nicht enger sein als diejenige des Bundesgerichts (Art. 111 Abs. 3 BGG).<sup>35</sup>

<sup>28</sup> Statt vieler BGE 133 II 409 E. 1.2; 116 Ia 221 E. 1e; BGer, 1C\_626/2017 und 1C\_628/2017, 16.8.2018, E. 1.2.

<sup>29</sup> Zum Ganzen DANIELA THURNHERR, in: Alain Griffel/ Hans Ulrich Liniger/Heribert Rausch/Daniela Thurnherr (Hrsg.), Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Expertenwissen für die Praxis, Zürich/Basel/Genf 2016, Rz. 8.125. Im Übrigen muss selbst dann nicht zwingend der Zwischenentscheid angefochten werden, wenn die Gutheissung der Beschwerde im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG sofort einen Endentscheid herbeiführen und Zeit- und Kostenaufwände für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Selbständig anfechtbare Zwischenentscheide sind auch erst im Rahmen der «Beschwerde gegen den Endentscheid anfechtbar», soweit sie sich nach wie vor «auf dessen Inhalt auswirken» (Art. 93 Abs. 3 Satzteil 2 und 3 BGG). Von der selbständigen Anfechtungsmöglichkeit muss «kein Gebrauch gemacht» werden (Art. 93 Abs. 3 Satzteil 1 BGG). M.w.H. und Verw. Praxiskommentar Baubewilligung-AEMISEGGER (FN 4), Art. 34 N 86 f.; THURNHERR (FN 29), Rz. 8.130.

<sup>30</sup> Das Trichterprinzip besagt, dass die Eintretensanforderungen einer unteren Rechtsmittelinstanz nicht strenger sein dürfen als diejenigen einer oberen. Zum Trichtergrundsatz BSK BGG-EHRENZELLER, Art. 110 N 2, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger/Lorenz Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3. A., Basel 2018; BENJAMIN SCHINDLER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (Hrsg.), VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2. A., Zürich/St. Gallen 2019, Art. 49 N 25 FN 156; STEPHAN WULLSCHLEGER, URP 2018, 137.

<sup>31</sup> Illustrativ für die selbständige Anfechtung von Zwischenentscheiden in den Kantonen beider Basel VGer BL, 810 14 366, 11.2.2015, E. 2; VGer, VD.2016.216–218, 25.9.2017, E. 1.2.

<sup>32</sup> Zu den Voraussetzungen der Plananpassung durch die Genehmigungsbehörde GADOLA (FN 27), 292; illustrativ BGE 111 Ia 67 E. 3d.

<sup>33</sup> Illustrativ BGer, 1P.236/2004, 20.12.2004, E. 3.3.1; VGer BL, 810 16 388, 29.11.2017, E. 8; ähnlich Praxiskommentar Nutzungsplanung-RUCH (FN 1), Art. 26 N 26. Negative Genehmigungsentscheide weisen oftmals Endentscheid-Charakter auf, wenn die Einzonung bestimmter Parzellen nicht genehmigt wird; BGer, 1C\_105/2018, 18.12.2018, SV A und E. 1; VGer BL, 810 06 305/87, 810 06 303/88 und 810 06 313/89, 18.4.2007, SV B; 810 10 506/208–209, 24.8.2011, SV C.

<sup>34</sup> Statt vieler BGE 142 II 20 E. 1.2; BGer, 1C\_21/2019, 17.1.2019, E. 3.1; Zwischenentscheid-Charakter qua verbleibendem Handlungsspielraum behandelnd BGE 142 II 20 E. 1; BGer, 1C\_420/2017, 31.8.2018, E. 1.1; 1C\_59/2017, 14.6.2017, E. 1.3 und 1.4; 1C\_291/2012, 26.11.2012, E. 1; Zwischenentscheid-Charakter mangels verbleibenden Handlungsspielraums verneinend BGer, 1C\_506/2016, 6.6.2017, E. 1.2; 1C\_233/2016, 20.1.2017, E. 1.3.

<sup>35</sup> Vgl. auch Praxiskommentar Baubewilligung-AEMISEGGER/HAAG (FN 4), Art. 33 N 94 f.

In etlichen Kantonen kann der negative Plangenehmigungsentscheid im kantonalen Rechtsschutzverfahren lediglich bei einer kantonalen Instanz angefochten werden.<sup>36</sup> Diese Kantone sind gemäss Art. 86 Abs. 2 BGG gehalten, als erste und letzte kantonale Rechtsschutzbehörde direkt das obere Gericht des Kantons einzusetzen. Ferner muss dieses Gericht qua Art. 110 BGG strittige Sachverhalts- und Rechtsfragen uneingeschränkt prüfen. Schliesslich hat unter dem Eindruck von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG eine Ermessenskontrolle stattzufinden, wenn gleich das kantonale Verfahrensrecht in Raumplanungs- und Bausachen im gerichtlichen Verfahren typischerweise keine Ermessenskontrolle verlangt. Illustrieren lässt sich das Gesagte am Beispiel des Kantons Basel-Landschaft.<sup>37</sup> Der negative Plangenehmigungsentscheid ist beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht, mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde nach §§ 43 ff. VPO BL<sup>38</sup> anzufechten.<sup>39</sup> Gemäss § 45 VPO BL nimmt sich das Verwaltungsgericht in Sachen Nutzungsplanung keiner Ermessensfragen an. Die auf die Sachverhalts- und Rechtskontrolle beschränkte Kognition erweist sich bei der Beurteilung eines Entscheids, der einem Nutzungsplan oder Teilen davon die Genehmigung verweigert, indes als bundesrechtswidrig. Das Kantonsgericht überprüft den negativen Plangenehmigungsentscheid als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz. Unter dem Eindruck von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG muss das kantonale Recht die *«volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde»* gewährleisten. Das Kantons-

gericht ist in diesem Zusammenhang also ausnahmsweise gehalten, auf strittige Ermessensfragen einzugehen.<sup>40</sup>

Kein Widerspruch zwischen Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG und dem kantonalen Prozessrecht besteht, wenn das obere kantonale Gericht bereits von Kantonsrechts wegen auf Ermessensfragen eingehen darf bzw. muss. Dies ist namentlich im Kanton Basel-Stadt der Fall. Wenn der Regierungsrat dem Nutzungsplan einer Landgemeinde gänzlich oder teilweise die Genehmigung verweigert und der Nichtgenehmigungsentscheid angefochten wird, muss das Appellationsgericht – die erste und letzte kantonale Rechtsmittelinstanz – qua § 115 Abs. 2 i.V.m. § 113 Abs. 3 BPG BS und nicht erst unter dem Eindruck von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG prüfen, ob die Planbestimmungen, welche die Landgemeinde im Rahmen ihres Ermessens festgelegt und der Regierungsrat nicht genehmigt hat, das Resultat einer fehlerfreien Ermessensausübung sind oder nicht.

### C. Beurteilung von Ermessensfragen

Soeben hat sich gezeigt, dass mindestens ein kantonales Gericht auf strittige Ermessensfragen eingehen darf und muss, wenn ein negativer Plangenehmigungsentscheid angefochten wird. Damit ist noch offen, unter welchen Umständen bei der Überprüfung von Entscheiden, mit welchen Nutzungsplänen oder Teilen davon die Genehmigung verweigert wird, überhaupt Ermessensfragen strittig sein können. Grundvoraussetzung ist, dass das übergeordnete Recht der Gemeinde bei der Festlegung einer bestimmten Nutzungsplanbestimmung einen Handlungsspielraum vermittelt. Weiter muss die Lösung, für welche sich das planende Gemeinwesen entschieden hat, innerhalb dieses Handlungsspielraums liegen. Nur unter diesen

<sup>36</sup> Anders verhält es sich im Kanton Zürich. Gemeinden müssen Nutzungspläne von der kantonalen Baudirektion genehmigen lassen, ehe sie Pläne im Sinne von Art. 33 Abs. 1 RPG öffentlich auflegen. Vor diesem Hintergrund kann und muss ein negativer Plangenehmigungsentscheid zunächst beim Baurekursgericht angefochten werden. Das Verwaltungsgericht, sprich das obere Gericht des Kantons Zürich, ist erst zuständig, wenn der entsprechende Entscheid des Baurekursgerichts vorliegt und angefochten wird. Im Einzelnen CHRISTOPH FRITZSCHE/PETER BÖSCH/THOMAS WIPF/DANIEL KUNZ, Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1: Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, 6. A., Wädenswil 2019, 196 f.

<sup>37</sup> Genau gleich wie im Kanton Basel-Landschaft verhält es sich in weiteren Kantonen, namentlich im Kanton Obwalden; illustrativ VGer OW, 24.2.2015, E. 3.2.2, in: OGVE 2014/2015, 143.

<sup>38</sup> Gesetz vom 16. Dezember 1993 des Kantons Basel-Landschaft über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung, SGS 271.

<sup>39</sup> Selbst die Gemeinde als Planungsträgerin hat nach ständiger Rechtsprechung des Kantonsgerichts *«verwaltungsgerichtliche Beschwerde»* nach §§ 43 ff. VPO BL und nicht etwa *«Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie»* nach §§ 41 f. VPO BL zu erheben; statt vieler VGer BL, 810 18 153, 810 18 155 und 810 18 163, 8.5.2019, E. 1.3; 810 06 305/87, 810 06 303/88 und 810 06 313/89, 18.4.2007, E. 2.4.1 und 2.4.2.

<sup>40</sup> Ausführlich VGer BL, 810 06 305/87, 810 06 303/88 und 810 06 313/89, 18.4.2007, E. 3; statt vieler VGer BL, 810 18 153, 810 18 155 und 810 18 163, 8.5.2019, E. 2.3. In der letztgenannten Entscheidstelle ist das Verwaltungsgericht fälschlicherweise der Ansicht, dass es bei Nutzungsplaninhalten, die *«bereits vom Regierungsrat im Genehmigungsverfahren gemäss § 31 Abs. 5 RBG auf ihre Zweckmässigkeit überprüft»* worden seien, keine Ermessens-, sondern nur noch die *«in § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO»* vorgesehene Sachverhalts- und Rechtskontrolle ausüben müsse. Diese Auffassung verstösst gegen Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG. Das Verwaltungsgericht agiert bei der Beurteilung eines negativen Plangenehmigungsentscheids als erste und einzige kantonale Rechtsmittelinstanz. Es kann selbst dann nicht von einer Ermessenskontrolle absehen, wenn der in diesem Zusammenhang ausschliesslich als Genehmigungsbehörde handelnde Regierungsrat im Einklang mit § 31 Abs. 5 Satz 1 Satzteil 2 RBG BL bereits eine solche vollzogen hat.

Umständen hat die Gemeinde den fraglichen Nutzungsplaninhalt im Rahmen ihres Ermessens beschlossen.<sup>41</sup>

Sodann muss dem für die Plangenehmigung zuständigen Kantonsorgan gestattet sein, die Ausübung des Ermessens des Planungsträgers zu überprüfen. Andernfalls können im anschliessenden Rechtsschutzverfahren keine Ermessensfragen umstritten sein. Die Genehmigungsbehörde, welche einen im Rahmen des Ermessens des planenden Gemeinwesens festgelegten Planinhalt ablehnt, ohne vom anwendbaren Verfahrensrecht zu einer Ermessenskontrolle befähigt zu sein, überschreitet ihre Kognition. Mit der Kognitionüberschreitung liegt ein Verstoss gegen das Willkürverbot und die Gemeindeautonomie vor.<sup>42</sup> Im Rechtsmittelverfahren sind in dieser Konstellation keine Ermessens-, sondern Rechtsfragen zu beurteilen. Inwiefern sich die kantonale Plangenehmigungsinstanz Ermessensfragen annehmen darf, war sub II.B.2. bereits Thema. Im Kanton Basel-Stadt ist die Plangenehmigungsbehörde befugt, sämtliche im Rahmen des kommunalen Ermessens festgelegten Planbestimmungen einer Ermessenskontrolle zu unterziehen. Im Verfahren vor Appellationsgericht können also ohne weiteres Ermessensfragen strittig sein, wenn ein negativer Plangenehmigungsentscheid angefochten ist. Im Kanton Basel-Landschaft ist dem für die Plangenehmigung zuständigen Regierungsrat – wie dargelegt – nur dann eine Ermessenskontrolle erlaubt, wenn der fragliche im Rahmen des gemeindlichen Ermessens beschlossene Planinhalt von überkommunaler Bedeutung ist. Bei der Anfechtung eines negativen Genehmigungsentscheids muss sich das Kantonsgericht also lediglich dann – ausnahmsweise – mit Ermessensfragen auseinandersetzen, wenn die Gemeinde in ihrem Ermessensbereich einen Planinhalt von überkommunaler Tragweite festgelegt und der Regierungsrat diese Bestimmung nicht genehmigt hat. Schliesslich hat sich gezeigt, dass im Plangenehmigungsprozedere keine Ermessenskontrolle stattfindet, wenn das kantonale Recht nicht weitergeht als Art. 26 Abs. 2 RPG. Dies trifft namentlich auf Kantone wie Neuenburg oder Obwalden zu. Die Rechtsmittelinstanzen, welche sich in diesen beiden Kantonen mit negativen Plangenehmigungsentscheiden beschäftigen, beurteilen also niemals Ermessensfragen.

Nach dem Gesagten stehen Art. 26 Abs. 2 und Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG in einem gewissen Spannungsverhältnis. Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG muss generell und damit an und für sich auch im Rahmen der Anfechtung von Entscheiden, mit denen Nutzungsplänen oder Teilen davon die Genehmigung verweigert wird, wenigstens eine kantonale Rechtsmittelinstanz eine Ermessenskontrolle vollziehen. Indes schliesst Art. 26 Abs. 2 RPG eine solche jedenfalls in denjenigen Kantonen gänzlich aus, deren Verfahrensrecht in Sachen Kognition der Genehmigungsbehörde nicht über Art. 26 Abs. 2 RPG hinausgeht. Sofern das kantonale Recht das für die Plangenehmigung zuständige Organ lediglich in Bezug auf gewisse Nutzungsplaninhalte zu einer Ermessenskontrolle ermächtigt, kann im Rechtsschutzverfahren ausschliesslich in dieser Hinsicht eine Überprüfung des Ermessens stattfinden. Im Endeffekt ist die Bedeutung dieses Spannungsverhältnisses allerdings gleich wieder zu relativieren, denn die Beschwerdebehörde nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG muss bzw. darf vor allem bei strittigen Ermessensfragen von rein lokaler Bedeutung unter dem Titel der Prüfungsdichte im Einklang mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung grösste Zurückhaltung üben.<sup>43</sup> Mit anderen Worten fände bei der Beurteilung von negativen Plangenehmigungsentscheiden selbst dann keine eigentliche Ermessenskontrolle statt, wenn Art. 26 Abs. 2 RPG diese nicht von vornherein ausschliesse.

#### IV. Zusammenfassung

Entscheide, die Nutzungspläne oder Teile davon nicht genehmigen, lassen sich anfechten. Die Akteure, welche in solche Verfahren involviert sind, müssen verschiedenen Besonderheiten Rechnung tragen. Zunächst stellt sich die Frage, ob mit dem negativen Plangenehmigungsentscheid ein zulässiges Anfechtungsobjekt vorliegt. Handelt es sich um einen Endentscheid, ist der Fall klar: Das planende Gemeinwesen und weitere rechtsmittellegitimierte Akteure können gegen den Nichtgenehmigungsentscheid vorgehen. Demgegenüber gilt es zu differenzieren, wenn der negative Plangenehmigungsentscheid Zwischenentscheidcharakter aufweist. Dieser ist für den Planungsträger selbständig anfechtbar. Private und Behörden können den negativen Genehmigungsentscheid – jedenfalls im bundesgerichtlichen Verfahren – wohl lediglich dann

<sup>41</sup> Eine andere spannende, kontrovers diskutierte und in diesem Zusammenhang durchaus relevante Frage ist, inwiefern im Rahmen der Überprüfung der Anwendung von Handlungsspielraum vermittelndem Recht noch eine Rechts- oder bereits eine Ermessenskontrolle stattfindet. Sie kann in dieser Untersuchung allerdings nicht vertieft werden.

<sup>42</sup> Statt vieler BGer, 1C\_578/2016, 28.6.2017, E. 3.4; 1C\_130/2014 und 1C\_150/2014, 6.1.2015, E. 2.2.

<sup>43</sup> Statt vieler BGer, 1C\_479/2017, 1.12.2017, E. 7.2; 1C\_82/2008, 28.5.2008, E. 6.1; vgl. auch BGE 145 I 52 E. 3.6.

direkt anfechten, wenn sich das planende Gemeinwesen ebenfalls dagegen zur Wehr setzt.

Sodann kann es sich je nach kantonaler Verfahrensausgestaltung mit der Kognition der letzten kantonalen Rechtsmittelinstanz, d.h. des oberen Gerichts des Kantons, speziell verhalten. In vielen Kantonen lässt sich der negative Plangenehmigungsentscheid im kantonalen Rechtsschutzverfahren nur gerade bei einer Stelle anfechten. Von Bundesrechts wegen muss es sich diesfalls direkt um das obere kantonale Gericht handeln. Typischerweise sehen die oberen kantonalen Gerichte im Raumplanungs- und Bauwesen im Einklang mit dem einschlägigen kantonalen Verfahrensrecht von einer Ermessenskontrolle ab. Da dies aber einer Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gleichkäme, müssen sich die oberen kantonalen Gerichte bei der Beurteilung von negativen Genehmigungsentscheiden ausnahmsweise auch in Raumplanungssachen Ermessensfragen annehmen.

Schliesslich kann im Verfahren, in welchem ein negativer Plangenehmigungsentscheid angefochten ist, unter Umständen gar keine Ermessenskontrolle stattfinden. Dies trifft auf sämtliche Kantone zu, deren Recht in Sachen Kognition der kantonalen Plangenehmigungsinstanz nicht mehr verlangt als Art. 26 Abs. 2 RPG. Gemäss dieser Mindestvorschrift überprüft die für die Plangenehmigung zuständige Kantonsbehörde Ermessensentscheide des Planungsträgers nicht. Macht sie es dennoch und lehnt den im Ermessensbereich festgelegten Nutzungsplaninhalt ab, überschreitet sie ihre Kognition. Bei der Beurteilung von Kognitionüberschreitungen sind keine Ermessens-, sondern Rechtsfragen zu beantworten. Vor dem gleichen Hintergrund ist eine Ermessenskontrolle im Verfahren der Anfechtung von negativen Plangenehmigungsentscheiden in Kantonen, deren Verfahrensrecht die Genehmigungsbehörde lediglich bezüglich bestimmter Planbestimmungen zu einer Überprüfung des Ermessens befähigt, jedenfalls teilweise ausgeschlossen.