



Regierungsrat

Luzern, 5. November 2019

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 104

Nummer: A 104
Protokoll-Nr.: 1176
Eröffnet: 16.09.2019 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Hunkeler Damian und Mit. über Enteignung privater Grundeigentümer in der Stadt Luzern

Zu Frage 1: Wie steht der Regierungsrat diesem Vorgehen gegenüber?

Gegenstand der Zonenplanänderung, die den Anlass für die vorliegende Anfrage gegeben hat, war eine Umzonung im Gebiet Würzenbach. Dabei hatte das zuständige Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) im Rahmen der Beurteilung der von der Stadt Luzern zur Vorprüfung eingereichten Umzonung nicht über Enteignungsfragen, sondern allein über die Recht- und Zweckmässigkeit der Planänderung zu befinden. Im Vorprüfungsbericht vom 4. April 2017¹ kam das BUWD zum Ergebnis, dass diese Änderung den rechtlichen Vorgaben und der Richtplanung entspricht. Das entsprechende Gebiet ist heute der öffentlichen Zone (Zweckbestimmung 4 [Schulen, Kirchen/Kloster]) zugewiesen. Mit der Teilrevision soll das Gebiet neu der Wohnzone (ÜZ 0,25, 5 Vollgeschosse) mit den Auflagen «gemeinnütziger Wohnungsbau» und «erhöhter Energiestandard» zugewiesen werden. Die Stadt Luzern legte diese Zonenplanänderung zusammen mit weiteren Teilrevisionen vom 17. Juni bis 16. Juli 2019 öffentlich auf. Nach den Einspracheverhandlungen wird der Stadtrat Luzern mit Bericht und Antrag die Inhalte der Teilrevision und die Entscheide zu Einsprachen dem Grossen Stadtrat zur Beratung und Beschlussfassung überweisen.² Anschliessend sind alle Änderungen durch den Regierungsrat zu genehmigen. Eine Beurteilung durch unseren Rat ist bislang daher nicht erfolgt, sondern wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vorgenommen, sofern der zuständige Grosse Stadtrat die entsprechende Umzonung beschliesst. Unser Rat wird dannzumal auch über allfällige Beschwerden gegen die Umzonung zu entscheiden haben.

Die Stadt führt die geplante Umzonung insbesondere auf die Initiative «Für zahlbaren Wohnraum» zurück, welche die Stimmbevölkerung der Stadt Luzern im Jahr 2012 angenommen hat. Die Initiative verlangt, dass bis 2037 mindestens 16 Prozent des Wohnungsbestands der Stadt Luzern nach den Kriterien der Gemeinnützigkeit vermietet werden. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es nach Ausführungen der Stadt jährlich rund 100 zusätzlicher gemeinnütziger Wohnungen, lag doch der Anteil gemeinnütziger Wohnungen in der Stadt Luzern im Jahr 2017 erst bei 13,4 Prozent.³

Die rechtlichen Grundlagen betreffend Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus finden sich im kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG; SRL Nr. 735). § 36 Absatz 2 Ziffer 19 PBG sieht vor, dass Gemeinden – soweit notwendig und nach § 112a PBG zulässig – Vorschriften über preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau erlassen. Zudem kann die

¹ Der abschliessende Vorprüfungsbericht zu den bereinigten Unterlagen datiert vom 6. Mai 2019, die Umzonung Würzenbach wird darin aber nicht mehr explizit erwähnt.

² <https://www.stadtluzern.ch/projekte/zentraleprojekte/129>, besucht am 16. Oktober 2019.

³ <https://www.stadtluzern.ch/projekte/zentraleprojekte/5885>, besucht am 16. Oktober 2019.

Gemeinde Zonen für preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbau ausscheiden, in denen eine gegenüber der zonengemässen Nutzung höhere Überbauungsziffer gewährt werden kann (§ 45 Abs. 3 PBG). Ebenfalls zur Förderung des preisgünstigen oder gemeinnützigen Wohnungsbaus beitragen sollen die §§ 75 Absatz 4, 105a Absatz 2e sowie 105d Absatz 3 PBG.

Weiter haben unter anderem Zentrumsgemeinden wie die Stadt Luzern gemäss kantonalem Richtplan 2009, teilrevidiert 2015 (KRP), Koordinationsaufgabe S5-2, eine Wohnraumstrategie zu erarbeiten, die sich unter anderem dem Thema «preisgünstiger Wohnungsbau für kinderreiche Familien, wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen sowie für jüngere und ältere Bewohnerinnen und Bewohner» widmet. Angestrebt wird, dass für solche Bevölkerungsgruppen genügend preisgünstiger Wohnraum zur Verfügung steht. Die vorgesehene Massnahme der Stadt Luzern entspricht damit dem behördenverbindlichen kantonalen Richtplan.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus als Behördenaufgabe auch in der Bundesverfassung verankert ist (Art. 41 Abs. 1e und Art. 108 der Bundesverfassung).

Im Rahmen des (allfälligen) Genehmigungsverfahrens wird unser Rat überprüfen, ob diese rechtlichen Vorgaben erfüllt sind und die Planungsmassnahme genehmigt werden kann.

Zu Frage 2: Entspricht dieses Vorgehen unserer Rechtsprechung?

In der Regel wird der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert, indem Grundstücke der Gemeinwesen den Genossenschaften mit Auflagen zur Verfügung gestellt werden. Ein durch die Gerichte beurteilter Fall wie in der Stadt Luzern, wo die Vorgaben zum gemeinnützigen Wohnungsbau über raumplanerische Instrumente verbindlich festgelegt werden sollen, ist unserem Rat nicht bekannt. Daher gibt es zu dieser Frage kein Präjudiz. Vor dem Hintergrund des geltenden Rechts (siehe Ausführungen zu Frage 1) lässt sich aber das Folgende festhalten:

Zuständigkeiten und Gemeindeautonomie in der Raumplanung

Im Kanton Luzern obliegt die kommunale Ortsplanung grundsätzlich den Gemeinden (§ 3 PBG). Dabei haben sie sich innerhalb dessen zu bewegen, was das Bundesrecht und das kantonale Recht sowie der KRP zulassen beziehungsweise fordern. Dem Grundsatz der Gemeindeautonomie wird dabei grosses Gewicht zugemessen. Bei Bedarf oder nach Ablauf einer Planungsperiode (15 Jahre) haben die Gemeinwesen ihre Ortsplanung zu überprüfen und anzupassen. Anpassungen können zu Mehr- oder Mindernutzungen führen. Ein Anspruch der Grundeigentümerschaft, dass das eigene Grundstück in der bisherigen Zone verbleibt oder auf alle Zeit hinaus im Minimum die bisherige Bauweise, Dichte und Nutzung zulässig bleiben, besteht nicht. Die im öffentlichen Interesse liegende Nutzungsplanung stellt somit zu einem gewissen Grad immer einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar (Art. 26 i.V.m. Art. 36 der Bundesverfassung).

Aufzonungen vs. Abzonungen

Wird eine Parzelle umgezont und resultiert daraus gegenüber dem Ist-Zustand eine höhere zulässige Ausnützung, spricht man von «Aufzonungen». Sie sind im Rahmen des geltenden Rechts ohne Weiteres zulässig. Resultiert aufgrund einer Umzonung gegenüber dem Ist-Zustand eine geringere zulässige Ausnützung, spricht man von «Abzonungen». Auch Abzonungen sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zulässig.

Massgebend für die Beurteilung, ob eine Umzonung zu einer Auf- oder zu einer Abzonung führt, ist der Vergleich «Ist-Zustand» mit dem «Zustand nach der Umzonung». Dabei ist je-

weils eine Gesamtbetrachtung des Einzelfalls vorzunehmen. Eine Auflage isoliert ohne Einbezug der veränderten Grundnutzung zu betrachten wird dieser Anforderung nicht gerecht. Wird die Grundnutzung geändert und gleichzeitig eine (einschränkende) Auflage verhängt, kann im Ergebnis trotzdem eine Aufzoning resultieren. So könnten beispielsweise höhere Bauten als in der Regelbauweise zulässig sein, sofern sie gemeinnützigem Wohnungsbau dienen. Die Sichtweise, dass Auflagen in der Raumplanung beziehungsweise Auflagen zum «gemeinnützigem Wohnungsbau» stets zu Abzonungen führen, ist also nicht zutreffend.

Bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Abzonungen

Sollte eine raumplanerische Massnahme zu einer Abzoning führen, ist sie unter Umständen entschädigungspflichtig: Handelt es sich bei einer Abzoning um einen schweren Eingriff in das Eigentum, durch den das Eigentum erheblich an Wert verliert, spricht man von einer «materiellen Enteignung», welche vollständig zu entschädigen ist.⁴ Geringfügige Eingriffe ins Grundeigentum und damit verbundene Wertverluste infolge von Planungsentscheiden sind gemäss Bundesgericht jedoch entschädigungslos hinzunehmen. Das Bundesgericht hat es bisher vermieden, einen genauen Schwellenwert zu nennen, ab welchem Eingriffe als schwer gelten. Gemäss Rechtsprechung sind jedoch Wertverluste bis zu einem Viertel oder gar Drittel entschädigungslos hinzunehmen. Eine entscheidende Rolle spielt dabei die Frage, ob der Eigentümerin oder dem Eigentümer nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Grundstücks verbleibt.^{5, 6}

Fazit

Unser Rat beurteilt das von der Stadt Luzern gewählte Vorgehen nach dem Gesagten im Grundsatz als mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung vereinbar. Die Beurteilung des konkreten Einzelfalls erfolgt im Rahmen des (allfälligen) Genehmigungsverfahrens.

Zu Frage 3: Ist dieses Vorgehen mit der regierungsrätlichen Entwicklungsstrategie vereinbar?

Aufgrund des laufenden Verfahrens und der noch ausstehenden Beschlussfassung durch den Grossen Stadtrat und der anschliessenden Genehmigung durch unseren Rat ist es weder angebracht noch zulässig, den konkreten Fall in der vorliegenden Antwort zu behandeln. Massgebend sind die in unseren Antworten zu Frage 1 und 2 aufgeführten rechtlichen Grundlagen. Grundsätzlich entspricht aber die Förderung von gemeinnützigem Wohnraum einem kantonalen Strategieziel und den geltenden Rechtsgrundlagen.

Zu Frage 4: Befürwortet der Regierungsrat dieses Vorgehen?

Wie erwähnt erfolgt die Beurteilung des konkreten Einzelfalles durch unseren Rat im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. Dann werden alle Grundlagen bekannt sein, ebenso besteht dann Klarheit über allfällige Einwände der Grundeigentümerschaft. Immerhin sei erwähnt, dass die Förderung des gemeinnützigem Wohnungsbaus eine Stütze sowohl im Bundesrecht wie auch im Planungs- und Baurecht des Kantons und im kantonalen Richtplan findet.

Zu Frage 5: Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, das Vorgehen der Stadt Luzern zu unterbinden?

Wie in unserer Antwort zu Frage 4 erwähnt entspricht die Förderung des gemeinnützigem Wohnungsbaus den massgeblichen Vorgaben, weshalb es nicht grundsätzlich unterbunden

⁴ Z.B. Urteil des Bundesgerichts 1C_485/2009 vom 26. Februar 2010.

⁵ <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/handlungsfelder-der-innenentwicklung/materielle-enteignung>, besucht am 7. Oktober 2019.

⁶ http://www.servat.unibe.ch/dfr/bger/181003_1C_473-2017.html E. 2.6.

werden soll. Die Beurteilung der Recht- und Zweckmässigkeit des konkreten Falls erfolgt – wie schon festgehalten – im Rahmen des dannzumaligen Genehmigungsverfahrens. Betroffene können gegen den Beschluss des Grossen Stadtrates und gegen den (allfälligen) Genehmigungsentscheid des Regierungsrats Beschwerde erheben.

Zu Frage 6: Braucht es Gesetzesänderungen, damit solche Vorgaben nicht in eine Bau- und Zonenordnung aufgenommen werden können?

Das Vorgehen der Stadt Luzern – losgelöst vom konkreten Einzelfall – entspricht dem Bundesrecht, dem kantonalen Recht, dem kantonalen Richtplan sowie dem Willen der städtischen Stimmbevölkerung. Sollte eine raumplanerische Massnahme zu einer Abzonung führen, kann zudem auf eine etablierte bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Abzonungen abgestellt werden.