



Regierungsrat

Luzern, 25. Mai 2021

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 485

Nummer: A 485
Protokoll-Nr.: 661
Eröffnet: 25.01.2021 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Hartmann Armin und Mit. über Härtefälle, Verhandlungslösungen und Augenschein bei Rückzonungen

Zu Frage 1: Welche Ergebnisse haben die Abklärungen zu den Verbesserungen der Entschädigungslösungen für Eigentümerinnen und Eigentümer rückzuzonender Flächen ergeben?

Die Abklärungen erfolgten durch den Rechtsdienst des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes (intern) und den Präsidenten der Schätzungskommission (extern). Dabei bestätigte sich, dass die im Bundesrecht geregelten Voraussetzungen für eine Entschädigung streng sind. Dies vor allem wegen der zahlreichen Voraussetzungen, die für eine Entschädigung erfüllt sein müssen. Ausserdem stellte der Präsident der Schätzungskommission – diese Kommission ist den Gerichten angegliedert – klar, dass es keine Möglichkeit zur Abstufung gibt: eine Entschädigung ist entweder ganz oder gar nicht zu leisten. Überdies antwortete das Bundesamt für Raumplanung auf eine entsprechende Anfrage hin, dass seitens des Bundes keine Bestrebungen im Gange sind, grosszügigere Entschädigungen zu ermöglichen. Die Entschädigungslösungen können nur dann verbessert werden, wenn entsprechende finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen. Nebst dem Budget wäre auch eine gesetzliche Grundlage auf kantonaler oder kommunaler Ebene erforderlich, worin die Kriterien für eine Entschädigung und deren Höhe für jene Fälle geregelt werden müssten, in denen die bundesrechtlichen Voraussetzungen für eine materielle Enteignung nicht erfüllt sind. Auf kantonaler Ebene würde der Mehrwertabgabefonds, der zuhanden der Gemeinden für allfällige Entschädigungen geüfnet wird, für die Entschädigung sämtlicher Rückzonungen nicht im Ansatz ausreichen, zumal Ihr Rat bei der Schaffung der entsprechenden Grundlagen im Planungs- und Baugesetz die minimale Abgabe von 20 Prozent des Mehrwerts von Einzonungen beschlossen hat. Der Abgabesatz müsste entsprechend erhöht werden. Dabei wäre zu prüfen, in welchem Umfang sich die betroffenen Gemeinden an diesen zusätzlichen freiwilligen Entschädigungen beteiligen müssten, da sie die überdimensionierten Bauzonen im Rahmen der kommunalen Ortsplanung mitverursacht haben.

Zu Frage 2: Teilt die Regierung die Haltung, dass bessere Entschädigungen den Prozess für alle Betroffenen erträglicher und effizienter machen würden?

Die gesamthaft geringe Entschädigung dürfte ein Grund für den Widerstand der Betroffenen sein. Würden alle Rückzonungen entschädigt, wäre die Akzeptanz in Einzelfällen vermutlich grösser, vor allem wenn die Entschädigung grosszügig ausfällt. Das dürfte angesichts der Landwerte aber nur selten möglich sein. Im Rahmen der getätigten Abklärungen (siehe Antwort auf Frage 1) hat sich gezeigt, dass es Möglichkeiten zur weitergehenden Entschädigung

gibt. Dazu müssten aber – verbunden mit den erforderlichen gesetzlichen Anpassungen und vor allem auch nötigen finanziellen Ressourcen – die freiwilligen Entschädigungszahlungen geleistet werden. Eine solche Rechtsgrundlage wäre in der Schweiz wohl einmalig und müsste auch klare Kriterien für Auszahlungen an die Betroffenen festlegen. Die gebotene rechtsgleiche Behandlung mit anderen Planungsnachteilen dürfte sich als schwierig erweisen. Dass eine solche Rechtsgrundlage heute fehlt, wird auch damit zusammenhängen, dass die Wertsteigerung bei der damaligen Einzonung zugunsten der (privaten) Grundeigentümerschaft erfolgte, bevor die Mehrwertabgabe eingeführt wurde. Würde der spätere, umgekehrte Vorgang der Rückzonung nun von der Allgemeinheit entschädigt werden müssen, käme das einer Sozialisierung der Verluste gleich.

Zu Frage 3: Warum werden Verhandlungslösungen über Teilrückzonungen grundsätzlich nicht in Betracht gezogen? Würden diese nicht schneller, effizienter und politisch abgestützt zu einer spürbaren raumplanerischen Verbesserung führen?

Wenn mit Teilrückzonungen gemeint ist, dass Rückzonungen teilweise entschädigt werden sollen, wäre dies mit Verweis auf unsere Antwort zu Frage 1 nicht rechtmässig. Es ist keine Differenzierung möglich, auch wenn eine solche zu einer grösseren Akzeptanz für den Prozess führen würde. Wie in den Antworten zuvor ausgeführt, wären auf kommunaler Ebene durchaus Verhandlungslösungen denkbar. Dafür müssten aber – wie gesagt – die entsprechenden Rechtsgrundlagen (kantonal oder kommunal) geschaffen werden und zusätzlich die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Sollte mit Teilrückzonungen hingegen gemeint sein, dass die betroffenen Parzellen nur teilweise rückgezont werden, wird diese Forderung soweit möglich erfüllt. So werden in vielen Fällen der Situation angepasste und mit den übergeordneten Vorgaben übereinstimmende Lösungen gesucht und Parzellen nur teilweise rückgezont. Die Belastung der Betroffenen kann so auf das erforderliche Minimum beschränkt werden, etwa wenn die betroffene Fläche nicht besonders peripher liegt oder sich nicht schon seit langer Zeit unbebaut in der Bauzone befindet.

Zu Frage 4: Warum werden keine Augenscheine vor Ort vorgenommen um zu bestimmen, welche Flächen wirklich rückzonungswürdig sind?

Im Rahmen der kantonalen Vorprüfung – nicht nur im Zusammenhang mit den Rückzonungen – prüfen die verantwortlichen Projektleiterinnen und Projektleiter der Abteilung Raumentwicklung der Dienststelle Raum und Wirtschaft die Situation vor Ort, unter Einbezug der jeweiligen zuständigen Stellen der Gemeinden. Sie kennen «ihre» Gemeinden, da ihnen die lokale, landschaftlich räumliche Situation durch die langjährige Begleitung der Gemeinden sehr gut bekannt ist. Da uns die enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein grosses Anliegen ist, werden die Projektleiterinnen und Projektleiter den direkten Kontakt im Rahmen der verfügbaren Ressourcen jedoch noch intensivieren.

Nebst der guten Ortskenntnis und den wichtigen Informationen der Gemeinden nutzen die kantonalen Stellen selbstverständlich auch die gängigen digitalen Hilfsmittel wie Geodaten, Google Streetview und insbesondere eigene Luftbilder, die seit kurzem in erneut höherer Auflösung vorliegen. Diese effizienten Werkzeuge erlauben eine realistische und vor allem vergleichbare Einschätzung.

Daneben finden formale Augenscheine (mit den Gemeinden sowie den Grundeigentümerinnen und -eigentümer) in jenen Fällen statt, bei denen gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung – im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beim Regierungsrat – Verwaltungsbeschwerde eingereicht wird. Solche Augenscheine mit Beteiligung des Kantons schon

vorher, also vor dem rechtssetzenden Beschluss der Stimmberechtigten durchzuführen, stellte die erforderliche Unvoreingenommenheit bei den späteren Rechtsverfahren in Frage.

Zu Frage 5: Was empfiehlt die Regierung jenen Gemeinderäten, die Vorlagen an die Gemeindeversammlung bringen müssen, von denen sie genau wissen, dass sie chancenlos sind?

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement steht im regelmässigen Austausch mit den Gemeinden, insbesondere im Rahmen der «Begleitgruppe Rückzonungsstrategie», der vier Gemeindevertreterinnen und -vertreter sowie der zuständige Departementsvorsteher und weitere leitende Departementsmitarbeitende aus den Bereichen Raumplanung und Recht angehören. In Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe fand im Dezember 2020 eine (digitale) Informationsveranstaltung für betroffene Gemeindevertreterinnen und -vertreter sowie deren Planungsbüros statt. Dabei konnten der Autor des in der Frage 9 thematisierten externen [Gutachtens](#) wie auch der Präsident der Schätzungskommission ihre Erkenntnisse unmittelbar vortragen. Beide standen anschliessend für Fragen zur Verfügung. Eine solche Veranstaltung fand bereits zum zweiten Mal statt und erwies sich aufgrund der Rückmeldungen der rund 30 Teilnehmenden auch dieses Mal als hilfreiche Dienstleistung.

Der Verfahrensstand bei den Gemeinden ist (Stand Frühling 2021) unterschiedlich, teilweise aber bereits weit fortgeschritten. Bei mehr als der Hälfte der Rückzonungsgemeinden ist die Vorprüfung abgeschlossen. Vier Gemeinden haben die öffentliche Auflage durchgeführt und eine Ortsplanungsrevision befindet sich bereits im Genehmigungsverfahren. Die Umsetzung ist auf Kurs, nur in zwei Fällen – in einem Fall im Einverständnis mit dem Gemeinderat – mussten kantonale Planungszonen erlassen werden, um die übergeordneten Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) in rechtmässiger Weise durchzusetzen, welches Vorgehen durch das Kantonsgericht gestützt wurde.

Wir sind uns bewusst, dass die Umsetzung der Rückzonungsstrategie für die Gemeinden eine grosse Herausforderung ist. Grundsätzlich gilt es immer wieder darauf hinzuweisen, dass mit der Rückzonungsstrategie ein Volksauftrag umzusetzen ist, den die Luzerner Bevölkerung im Rahmen der letzten Revision des RPG mit über 68,07 Prozent Zustimmung erteilt hat. Es ist nicht so, dass die Allgemeinheit die Rückzonungen ablehnt, der Widerstand ist in der Regel bei den Direktbetroffenen aus gut nachvollziehbaren Gründen am Grössten. So sind Rückzonungen auch im Kanton Luzern von Gemeindeversammlungen bereits beschlossen worden. Es gibt ausserdem andere Inhalte, die aufgrund von rechtlichen Vorgaben des Bundes im Rahmen der Ortsplanungsrevision umgesetzt werden müssen, als Beispiel sei hier die Ausscheidung der Gewässerräume erwähnt. Auch diese vom Bund an Kanton und Gemeinden delegierte Aufgabe ist nicht einfach umsetzbar und stösst bei den Betroffenen regelmässig auf Widerstand. Wir empfehlen den Gemeinden regelmässig, die ganze Gemeindebevölkerung möglichst umfassend und transparent zu informieren. Mit den Direktbetroffenen sind vorzugsweise Gespräche zu führen und ihnen ist der Prozess und die Vollzugsaufgabe zu erläutern. Die bisherige Rechtsprechung, insbesondere des Bundesgerichts bestätigt seit Jahren einen strengen Vollzug bei der Umsetzung des Raumplanungsrechts. Als Folge davon ergreift das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) regelmässig Rechtsmittel auch in kantonalen Verfahren (siehe unten Antwort auf Frage 9).

Zu Frage 6: Wie wird die Regierung vorgehen, wenn Rückzonungsvorlagen an den Gemeindeversammlungen abgelehnt werden?

Unser Rat wird wie bei jeder Revision der kommunalen Nutzungsplanung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Recht- und Zweckmässigkeit auf Grundlage des Vorprüfungsberichts des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes prüfen. Wenn wir aufgrund übergeordneter Vorgaben – vorliegend von Vorgaben im Raumplanungsgesetz des Bundes –

vom Beschluss der Gemeindeversammlung abweichen und nach einer sorgfältigen Interessenabwägung Rückzonungen anordnen müssen, werden die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer in das Verfahren einbezogen (Beiladung), damit sie ihre Rechte geltend machen können. Sollte gar die ganze Vorlage abgelehnt werden, muss die Gemeinde das Ortsplanungsverfahren wiederholen. In diesem Fall wird eine entsprechende kantonale Nutzungsplanung nach § 18 in Verbindung mit § 33b des Planungs- und Baugesetzes zu prüfen sein.

Zu Frage 7: Welchen Status haben die Gemeinden nach erfolgtem Rückzonnungsprozess, wenn immer noch rechnerisch eine zu hohe Bauzonenkapazität besteht?

Rein rechnerisch verbleibt bei allen Rückzonnungsgemeinden eine zu hohe Bauzonenkapazität. Die kantonale Rückzonnungsstrategie verfolgt jedoch einen qualitativen Ansatz, indem sie alle Flächen nach einheitlichen Kriterien prüft und anschliessend die Verhältnismässigkeit berücksichtigt. Von den rund 170 ha (rechnerisch) verbleiben damit rund 67 ha (für die Rückzonung geeignet). Nach der Umsetzung der Rückzonungen nach den kantonalen Vorgaben im Rahmen der Ortsplanungsrevision werden die Gemeinden aus kantonalen Sicht nicht mehr als Rückzonnungsgemeinden im Sinne der Koordinationsaufgabe S1-9 des Kantonalen Richtplans qualifiziert. Unter bestimmten, im Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen wird ihr raumplanerischer Spielraum damit wieder grösser, indem beispielsweise Einzonungen in Form von Arrondierungen für raumplanerisch zweckmässige Ortskernentwicklungen möglich werden. Den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach innen, dem haushälterischen Umgang mit dem Boden und der Schaffung kompakter Siedlungen ist dabei weiterhin grosse Bedeutung zuzumessen. Siehe dazu auch die häufigen Fragen unter <https://bau-recht.lu.ch/Rueckzonung>.

Zu Frage 8: Trägt der Kanton Luzern der besonderen Situation mit vielen Zweitwohnungen in seiner Beurteilung Rechnung?

Im Kanton Luzern fallen nur wenige Gemeinden in den Anwendungsbereich der Zweitwohnungsgesetzgebung. Im Gebäude- und Wohnungsregister werden – nebst zahlreichen weiteren Typen von Wohnungen, die nicht dauernd bewohnt sind – auch die Zweitwohnungen besonders erfasst. Im Rahmen der Kapazitätsberechnung mit der kantonsweit standardisierten Methode (Luzerner Bauanalysen-Tool; LUBAT) wird dieser Besonderheiten Rechnung getragen, indem für nicht dauernd bewohnte Wohnungen ein geringerer (kapazitätsbestimmender) Wert verwendet wird. Damit wird erreicht, dass Gemeinden mit Zweitwohnungen rechnerisch nicht benachteiligt werden, auch wenn es darauf hinzuweisen gilt, dass für die Eindämmung der Zersiedelung die Art der Nutzung grundsätzlich nicht im Vordergrund steht.

Zu Frage 9: Die Kantone Wallis und Graubünden haben primär andere Kriterien für Rückzonungen festgelegt. Im Rechtsgutachten von Dr. Lukas Bühlmann fehlt ein Vergleich mit anderen Kantonen und deren Kriterien. Warum findet kein Vergleich oder eine Auseinandersetzung statt?

Das Rechtsgutachten hatte zu beurteilen, ob die Rückzonnungsstrategie des Kantons Luzern den bundesrechtlichen Vorgaben entspricht und ob sie insbesondere zu streng sei. Der Gutachter ist zum Schluss gekommen, dass der Kanton Luzern die rechtlichen Vorgaben einhält und in vielen Punkten den Grundeigentümerinnen und -eigentümern sogar noch entgegenkommt, indem er das höchste Bevölkerungswachstumsszenario anwendet, einen «Unschärfe-Bonus» gewährt und neben der allgemeinen Rechts- auch noch die individuelle Verhältnismässigkeit beurteilt, wobei hier der Spielraum so weit als möglich genutzt wird.

Mit Blick auf die Dringlichkeit der Rückzonungen verweisen wir auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Bauvorhaben in Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen. Gemäss dieser Rechtsprechung können Einsprecherinnen und Einsprecher unter bestimmten Voraussetzungen eine vorfrageweise Überprüfung des Zonenplans hinsichtlich der Dimensionierung der Bauzonenkapazität verlangen. Im Fall einer Überkapazität prüfen die Gerichte aufgrund verschiedener Kriterien (namentlich Lage der interessierenden Parzelle innerhalb der Bauzone, Erschliessungsgrad und Alter des bestehenden Nutzungsplans), ob vor Erteilung der Baubewilligung ein kommunales Nutzungsplanungsverfahren durchzuführen, die Bauzone zu reduzieren und die Parzelle gegebenenfalls der Nichtbauzone zuzuweisen ist (BGE 144 II 41). Zudem sind Einzonungen an raumplanerisch sinnvollen Lagen (z.B. zwecks einer eigentlich sinnvollen Ortskernentwicklung), die sich auf die Einwohnerkapazität auswirken können, nicht zulässig, solange die überdimensionierten Bauzonen bestehen. Überdimensionierte Bauzonen vermögen daher die Entwicklung der Gemeinde in verschiedener Hinsicht zu blockieren. Die zeitnahe Umsetzung der Rückzonungsstrategie liegt im Ergebnis somit auch im hohen Interesse der Gemeinden selbst.

Angesicht dieser Ausführungen steht somit letztlich nicht im Vordergrund, wie andere Kantone vorgehen. Denn es ist auch dem Kanton ein grosses Anliegen, mögliche Blockaden im Baubewilligungsprozess der Gemeinden zu verhindern. Im Weiteren verweisen wir ergänzend auf einen ausführlichen Vergleich unter mehreren Kantonen, der in der aktuellen Ausgabe 1/2021 der Zeitschrift «Inforum» von EspaceSuisse erschienen ist und von uns angestossen wurde.

Abschliessend ist auf die [Beantwortung des Bundesrates zur Interpellation Fluri](#) hinzuweisen. Darin führt der Bundesrat aus, das Amt für Raumentwicklung (ARE) könne die Eröffnung erstinstanzlicher Entscheide und von Beschwerdeentscheiden unterer Instanzen verlangen. Es könne dies sowohl in Bezug auf Entscheide zur Bauzonenabgrenzung in Nutzungsplänen als auch von Baubewilligungen in speziellen Fällen tun. Das ARE sei zur Beschwerde berechtigt und habe dieses Recht auch schon wiederholt und erfolgreich wahrgenommen. Als besonders wichtig erweise sich diese Möglichkeit, um Entwicklungen in peripher gelegenen Bauzonen zu verhindern, die später die notwendigen Rückzonungen erschweren oder verunmöglichen könnten. Der Bund könnte ausserdem eine Anpassung des kantonalen Richtplans verlangen und diese über ein Bereinigungsverfahren im äussersten Fall auch durchsetzen (Art. 12 Raumplanungsverordnung i. V. m. Art. 12 RPG). Die Interpellationsantwort zeigt also klar, dass der Bund die Durchsetzung der erforderlichen Rückzonungen beobachtet und deren Umsetzung nun erforderlich ist.