



Regierungsrat

Luzern, 28. November 2022

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 1022

Nummer: A 1022
Protokoll-Nr.: 1398
Eröffnet: 28.11.2022 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Anfrage Birrer Martin und Mit. über die Zuteilung von Asylsuchenden versus Bau- und Zonenreglement

Zu Frage 1: Kann in der Notlage eine temporäre, nicht zonenkonforme Nutzung genehmigt werden, ohne das Bau- und Zonenreglement und den Zonenplan anzupassen?

Kanton und Gemeinden haben nur den Regelungsspielraum, den das Bundesrecht erlaubt. Die Baubewilligungspflicht und die damit verbundene Zonenkonformität werden in Artikel 22 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ([RPG](#)) aber abschliessend geregelt. Das kantonale Planungs- und Baugesetzes ([PBG](#)) sieht zwar in § 37 vor, dass eine Gemeinde aus wichtigen Gründen Ausnahmen von den Vorschriften des Bau- und Zonenreglements bewilligen kann. Diese Ausnahmen dürfen gemäss Absatz 2 jedoch die öffentlichen Interessen nicht verletzen und dem Sinn und Zweck des Bau- und Zonenreglements nicht zuwiderlaufen. Diese Vorgabe wäre bei der Bewilligung einer zonenwidrigen Baute nicht erfüllt.

Entsprechende Erleichterungen für die Unterbringung von Hilfesuchenden müssten somit auf Bundesebene vorgesehen werden. Dasselbe gilt für den Abbau weiterer rechtlicher Hindernisse, beispielsweise in Bezug auf die Vorgaben der eidgenössischen Lärmschutz-Verordnung ([LSV](#)), deren Nichteinhaltung allenfalls eine rasche Umnutzung von Gebäuden verhindern kann. Auch hier sieht der Bund keine Ausnahmen vor. Wir werden den Bund noch dieses Jahr auf diese Problemstellung hinweisen und ihn darum ersuchen, eine Lösung zu finden.

Zu Frage 2: Hat der Kanton die Möglichkeit, in der Notlage entsprechende Änderungen im Bau- und Zonenreglement und im Zonenplan zu verfügen? Falls ja, beabsichtigt der Kanton dieses Instrument anzuwenden?

Der Kanton hat zwar rechtlich die Möglichkeit, direkt Anordnungen in den Bau- und Zonenordnung der Gemeinden zu verfügen (§§ 18 und 33b [PBG](#)). Das würde aber keine wesentliche Beschleunigung bedeuten: Das Ortsplanungsverfahren ist – mit Ausnahme der Beschlussfassung durch die Gemeinde – unverändert durchzuführen. Das Verfahren würde damit mehr als ein Jahr dauern, wenn die Gerichte darüber befinden müssen. Im Übrigen ist auch hier festzuhalten, dass dieses Verfahren nicht zielführend im Sinne der Anfrage wäre, weil auch der Kanton nur mit dem Bundesrecht konforme Anordnung treffen kann (vgl. Antwort auf Frage 1).

Zu Frage 3: Ist es möglich, dass der Kanton in der Notlage das Einspracherecht aufhebt?

Eine Aufhebung des Einspracherechts erachten wir als unzulässig: Die Einsprache im Baubewilligungsverfahren steht im Zusammenhang mit dem verfassungsmässig garantierten Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung [\[BV\]](#)). Dieses müsste anderweitig sichergestellt werden. Nach dem heutigen System ist die Erhebung einer Einsprache auch Voraussetzung für den Weiterzug an ein Gericht. Auf diese Weiterzugsmöglichkeit (Rechtswittelweg) kann nicht verzichtet werden: Aufgrund der Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV muss eine strittige Baubewilligung letztinstanzlich von einem Gericht im Kanton beurteilt werden. Was heute im Einspracheverfahren auf Gemeindeebene behandelt wird, müsste deshalb vom Kantonsgericht oder einer neu geschaffenen Instanz beurteilt werden. Abgesehen von der erhöhten Fallzahl hätte dies umfassende organisatorische und verfahrensrechtliche Umwälzungen des Baubewilligungsverfahrens zur Folge. Dafür müssten erst mehrere Gesetze angepasst werden.

Zu Frage 4: Kann alternativ mittels Verordnung eine Sonderregelung erlassen werden, welche die kommunalen Baugesetzgebungen temporär übersteuert? Falls ja, ist der Regierungsrat bereit dieses Instrument zu prüfen und falls notwendig einzusetzen?

Grundsätzlich gilt auch für Notverordnungsrecht dasselbe wie oben ausgeführt: Kanton und Gemeinden können nicht regeln, wo das Bundesrecht gar keinen Regelungsspielraum gewährt. Baurechtlich sind deshalb keine Erleichterungen denkbar.

Geprüft haben wir auch, ob auf der Ebene des Verfahrensrechts ein Handlungsspielraum besteht und hier mittels Notverordnung eine Regelung möglich wäre. Nach § 56 Absatz 3 der Kantonsverfassung ([KV](#)) kann der Regierungsrat die notwendigen Verordnungen erlassen, um ausserordentlichen Lagen, wie unmittelbar drohenden erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit *oder sozialen Notständen*, zu begegnen. Ein solcher sozialer Notstand könnte etwa dann begründet werden, wenn unser Rat eine Notlage ausruft, wie das aktuell im Asylbereich der Fall ist. Aus den folgenden Gründen kommt aber eine Notverordnung auch in Bezug auf verfahrensrechtliche Vorgaben nicht in Frage:

Nach § 131 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege ([VRG](#)) haben Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbeschwerde aufschiebende Wirkung (Abs. 1), wobei die Vorinstanz die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde ausschliessen kann (Abs. 2). Weiter kann nach § 200 Absatz 1 Satz 2 PBG die zuständige Behörde der Bauherrschaft in begründeten Fällen und auf ihr Risiko den vorzeitigen Baubeginn bewilligen. Diese beiden Instrumente können die Realisierung von Bauten und Anlagen zur Unterbringung von Hilfesuchenden beschleunigen. Im Zusammenhang mit der Baubewilligung für eine befristete Wohncontainersiedlung für Schutzsuchende in Meggen hat die Gemeinden denn genau dies getan, indem sie die aufschiebende Wirkung entzogen und den vorzeitigen Baubeginn bewilligt hat. Das Kantonsgericht hatte in der Folge über ein Gesuch um Wiedererteilung der aufschiebenden Wirkung und über die Bewilligung des vorzeitigen Baubeginns zu entscheiden. Es kam dabei in der (noch nicht rechtskräftigen) Verfügung zum Schluss, dass sowohl der Entzug der aufschiebenden Wirkung grundsätzlich zulässig und auch der vorzeitige Baubeginn in einer Notlage und bei zeitlicher Dringlichkeit grundsätzlich möglich ist. Im konkreten Fall hat es die Voraussetzungen dazu nach durchgeführter Interessenabwägung jedoch für beide Anordnungen verneint. Das bedeutet, dass das Gericht in einem anderen Fall durchaus zu einem anderen Resultat kommen kann.

Da die nötigen rechtlichen Instrumente somit grundsätzlich vorliegen, bleibt kein Raum für eine Notverordnung. Denn ob die Voraussetzungen für den Entzug der aufschiebenden Wirkung und des vorzeitigen Baubeginns erfüllt sind, muss von den Gerichten geprüft werden

können. Mittels Notverordnung kann nicht in verfassungsmässig geschützte Rechte eingegriffen werden, beispielsweise indem die Anrufung einer Gerichtsinanz untersagt würde (siehe dazu auch Antwort auf Frage 3).