



Regierungsrat

Luzern, 18. Mai 2021

**STELLUNGNAHME ZU POSTULAT**

**P 396**

Nummer: P 396  
Eröffnet: 26.10.2020 / Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement  
Antrag Regierungsrat: 18.05.2021 / Teilweise Erheblicherklärung  
Protokoll-Nr.: 616

**Postulat Keller Daniel und Mit. über die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage von privaten Stellplätzen für Camper**

Das Campieren hat seit Ausbruch der Coronavirus-Pandemie an Bedeutung und Attraktivität gewonnen, das hat man auch im Kanton Luzern im Sommer 2020 gespürt. Grundsätzlich hat unser Rat Sympathie für das Anliegen und begrüsst auch ausdrücklich die Bemühungen verschiedener Luzerner Landregionen, das Stellplatzangebot in Zusammenarbeit mit der Schweizer Internet-Plattform Nomady im Raum Luzern auszuweiten. Wir erachten ein gutes Angebot an privaten Stellplätzen als wichtige Chance für den regionalen Tourismus. Die geltenden rechtlichen Vorgaben des Bundes und die verschiedenen Interessen gilt es aber zu berücksichtigen – worauf auch im gemeinsamen und sehr übersichtlichen [Merkblatt](#) von Nomady und den Luzerner Tourismusregionen UNESCO Biosphäre Entlebuch, Willisau Tourismus, Sempachersee Tourismus sowie Seetal Tourismus hingewiesen wird. Die Auslegeordnung ist wie folgt:

Nach Artikel 22 des [Raumplanungsgesetzes](#) (RPG) bedürfen die Errichtung oder Änderung von Bauten und Anlagen einer Baubewilligung. Als Bauten und Anlagen gelten jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, sei es, dass sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Die Baubewilligungspflicht soll es der Behörde ermöglichen, die Erstellung von Bauten und Anlagen oder Änderungen derselben (mit Blick auf die damit verbundenen räumlichen Folgen) vor der Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind bauliche Massnahmen dann dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, wenn sie erheblich sind. Gemeint ist damit, dass mit der Realisierung des Vorhabens im Allgemeinen – nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge – so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht. Dies kann insbesondere auch für blosse Nutzungsänderungen ohne bauliche Vorkehren zutreffen (BGE 139 II 134, E. 5.2, S. 139 f.). Bei der Nutzung als Stellplatz handelt es sich um eine solche Nutzungsänderung, auch wenn keine darüber hinaus gehenden baulichen Massnahmen ergriffen werden.

Das kantonale Recht legt in Konkretisierung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes in § 184 des [Planungs- und Baugesetzes](#) (PBG) fest, wann und nach welchen Grundsätzen für Bauten und Anlagen oder Änderungen derselben die Pflicht zur Einholung einer Baubewilligung besteht. Die [Planungs- und Bauverordnung](#) (PBV) verfeinert in den §§ 53 und 54 diese Grundsätze. Sie unterscheidet zwischen Bauten und Anlagen, für welche in jedem Fall eine

Baubewilligung einzuholen ist, bestimmt die Fälle, in denen das vereinfachte Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden kann, sowie die Fälle, in welchen *in der Regel* keine Baubewilligung einzuholen ist. Entsprechend können die konkreten Umstände – abhängig von den betroffenen privaten und öffentlichen Interessen – auch bei einem üblicherweise baubewilligungsfreien Vorhaben die Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens erfordern. Das vereinfachte Baubewilligungsverfahren unterscheidet sich vom ordentlichen dadurch, dass der Umfang der Beilagen zum Baugesuch eingeschränkt ist sowie Aussteckung, öffentliche Bekanntmachung und öffentliche Auflage wegfallen. Zudem besteht eine verkürzte Einsprachefrist, womit das Verfahren allgemein beschleunigt wird.

In Bezug auf Camping, worunter Stellplätze für Wohnmobile fallen, enthalten die §§ 174 und 177 PBG weitere Bestimmungen. § 174 PBG sieht in Absatz 1 vor, dass in jedem Fall bei einer Nutzungsdauer von mehr als 30 Tagen eine Baubewilligung erforderlich ist. Unabhängig von dieser Pflicht wird vorausgesetzt, dass das für das Aufstellen von Wohnwagen, Wohnmobilen, Zelten und dergleichen genutzte Land dafür geeignet ist, insbesondere hinsichtlich Erschliessung, Sicherheit, Gesundheit, Gewässerschutz, Ortsbildschutz und Landschaftschutz (vgl. § 174 Abs. 3 PBG und § 48 PBV). Die Lage ausserhalb von Wohngebieten ist dabei kein Kriterium, das Land darf jedoch insbesondere weder in unmittelbarer Nähe von Kirchen, Schulhäusern, Spitälern und Heimen noch in Gebieten mit einem Campingverbot liegen. Ebenfalls ausgeschlossen ist das Campieren auf öffentlichen Strassen und Plätzen (§ 48 Abs. 1 PBV).

Die Nutzung zu Campingzwecken ist also in verschiedener Hinsicht beschränkt. Insbesondere sieht § 174 Abs. 2 PBG zudem vor, dass neben der Baubewilligung zusätzlich eine Betriebsbewilligung erforderlich ist, wenn das beanspruchte Land mehr als 3000 m<sup>2</sup> umfasst, mehr als 20 Standplätze vorgesehen sind oder das Campieren nicht auf die Zeit vom 15. März bis 30. September beschränkt ist. In diesen Fällen bedarf es sogar einer für das Campieren bestimmten Bauzone, in der Regel eine Zone für Sport- und Freizeitanlagen.

In Bezug auf die einzelnen Forderungen des Postulats nehmen wir wie folgt Stellung:

**1. Stellplatz: Die Anzahl Plätze wird von 1 auf maximal 8 erhöht**

Die Nutzung eines Standplatzes ist heute bis zu einer Dauer von 30 Tagen pro Saison in der Regel bewilligungsfrei möglich.<sup>1</sup> Bei der Nutzung von mehr als einem Standplatz ist hingegen ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen, da nur so gewährleistet werden kann, dass allfällige entgegenstehende Interessen erkannt und berücksichtigt werden. Insbesondere sind die Auswirkungen auf Umwelt (Lärm) und Erschliessung zu prüfen sowie die Interessen der Nachbarschaft (rechtliches Gehör) sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, wenn es um Camping ausserhalb der Bauzone geht. Die dauerhafte Nutzung zu Campingzwecken widerspricht grundsätzlich dem Zweck der Trennung von Bauzone und Nichtbauzone (entsprechend handelt es sich bei der für Camping vorgesehenen Zone für Sport- und Freizeitanlagen um eine Bauzone) und erfordert in der Landwirtschaftszone eine Ausnahmegewilligung nach Bundesrecht (Art. 24b RPG). Camping innerhalb oder ausserhalb der Bauzone steht aber auch potenziell im Konflikt mit Schutz- und Gefahrenzonen, Gewässerräumen, Wald und weiteren Gebieten, welche für Camping nicht geeignet sind.

Handelt es sich um einen baubewilligungspflichtigen Standplatz innerhalb der Bauzone, kann dieser in der Regel gemäss § 53 Abs. 2g PBV als zonenkonforme Nutzungsänderungen im vereinfachten Baubewilligungsverfahren nach § 198 PBG bewilligt werden. Dies gilt jedoch nicht bei Camping in der Landwirtschaftszone, da dafür eine Ausnahmegewilligung erforderlich ist und somit gemäss § 53 Abs. 3 PBV in jedem Fall ein ordentliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist (vgl. VGU V 98 257 vom 17. Juni 1999, E. 3, in: LGVE 1999 II Nr. 11).

<sup>1</sup> Der Kanton Luzern kennt dabei eine vergleichbare Regelung wie die Mehrheit der Kantone (vgl. «Kantonale Unterschiede beim Umgang mit Stellplätzen – Übersicht über die Regeln in Deutschschweizer Kantonen», in: Bauernzeitung.ch, 29.04.2021 [zuletzt geprüft 30.04.2021]).

Zusammenfassend kann bei der Nutzung mehrerer Standplätze nicht mehr davon ausgegangen werden, dass nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn besteht, die Übereinstimmung mit den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften vorgängig zu kontrollieren (§ 54 Abs. 1 PBV), weshalb ein (innerhalb der Bauzone vereinfachtes) Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist. Die Forderung nach einem einfachen Bewilligungsverfahren ist somit zumindest innerhalb der Bauzone bereits erfüllt. Ausserhalb der Bauzone kann hingegen aufgrund der übergeordneten Bundesvorgaben nicht auf ein ordentliches Baubewilligungsverfahren verzichtet werden.

2. *Bewilligungsfrei nach § 174 PBG sind Stellplätze während 365 Tagen im Jahr.*

Wie bereits ausgeführt bedarf die Beanspruchung von Land zum Campieren bei einer Dauer von mehr als 30 Tagen in jedem Fall einer Baubewilligung (§ 174 Abs. 1 PBG). Gemäss § 174 Absatz 2c PBG bedarf es neben der Baubewilligung zudem der Festlegung einer für das Campieren bestimmten Bauzone sowie einer Betriebsbewilligung, wenn das Campieren nicht auf die Zeit vom 15. März bis 30. September beschränkt ist. Bewilligungsfrei (bis zu 30 Tagen) oder lediglich gestützt auf eine Baubewilligung (bei einer Dauer von mehr als 30 Tagen) ist die Nutzung für Campingzwecke aktuell somit nur während des Sommerhalbjahres möglich. Dies lässt sich dadurch rechtfertigen, dass die Nutzung während des Winterhalbjahres erhöhte Anforderungen an das genutzte Land stellt, insbesondere etwa im Hinblick auf die Infrastruktur wie Elektro- und Wasseranschlüsse sowie die Befestigung der Stellplätze.

Da jedoch gerade im Bereich des Kurzzeitcampings geringe Anforderungen an die Infrastruktur gestellt werden und insbesondere Wohnmobilmutzer autark unterwegs sein können, ist unser Rat bereit zu prüfen, ob § 174 Absatz 2c PBG gestrichen und damit auf das zusätzliche Erfordernis einer Betriebsbewilligung sowie die Festlegung einer für das Campieren bestimmten Zone für Campieren im Winterhalbjahr verzichtet werden soll. Die Nutzung eines Standplatzes bis zu 30 Tagen wäre damit während des ganzen Jahres bewilligungsfrei möglich. Soll ein Standplatz aber weiterhin länger als 30 Tage während eines Jahres benutzt werden oder sollen an einem Ort mehrere Standplätze zur Verfügung gestellt werden, erfordert das auch künftig – ausserhalb der Bauzonen schon von Bundesrechts wegen - eine Baubewilligung. Ab einer Grösse von 3000m<sup>2</sup> oder bei einem Angebot von mehr als 20 Standplätzen bleibt zusätzlich die Festlegung einer für das Campieren bestimmten Bauzone sowie eine Betriebsbewilligung erforderlich (§ 174 Abs. 2a und 2b PBG).

3. *Maximale Stelldauer pro Camper 5 Tage.*

Das geltende Recht kennt keine maximale Stelldauer pro Wohnwagen, Wohnmobil, Zelt oder dergleichen, sondern knüpft an die Beanspruchung des Landes zum Campieren an. Bewilligungsfrei ist die Nutzung des Landes bis zu einer Dauer von 30 Tagen (vgl. § 174 Abs. 1 PBG). Diese Lösung ist sachgerecht, da die Baubewilligungspflicht nicht an die Nutzung an sich anknüpft, sondern an das Land, das als Stellplatz verwendet wird. Aus Sicht der räumlichen Auswirkung ist die Befristung ohnehin irrelevant, wenn in Verbindung mit Ziffer 2 zuvor für das ganze Jahr keine Bewilligungspflicht bestehen soll. Ob vier Wohnmobile jeweils aneinander anschliessend fünf Tage lang stehen oder ein Wohnmobil 20 Tage lang steht, würde hinsichtlich der räumlichen Auswirkung keinen Unterschied machen. Ausserdem würde der Kontrollaufwand grosse Anforderungen an die Vollzugsbehörden stellen. Die Forderung ist nur schwer und mit grossem Aufwand umsetzbar und aus unserer Sicht unnötig.

Der geforderten Ausweitung der Ausnahmen von der Baubewilligungspflicht in Bezug auf die Anzahl der angebotenen Stellplätze oder auch in Bezug auf die maximale Dauer von 30 Tagen steht unser Rat ablehnend gegenüber, da bei einer intensiveren Nutzung zu Campingzwecken (mehrere Plätze, Belegung länger als 30 Tage [wenn auch während maximal fünf Tagen durch das gleiche Fahrzeug]) nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden kann,

dass hier kein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn besteht, die Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorschriften zu kontrollieren. Denn mehrere Wohnmobile gleichzeitig übers ganze Jahr bewilligungsfrei abzustellen, verändert den Raum äusserlich erheblich, belastet die Erschliessung und beeinträchtigt die Umwelt (siehe einleitend die Definition des Bundesgerichts). Dies gilt nach dem Gesagten insbesondere, wenn es um Camping ausserhalb der Bauzone geht, wo sich erfahrungsgemäss die attraktivsten Stellplätze bieten.

Was das Angebot von Stellplätzen innerhalb der Bauzone betrifft, kann die Mehrheit der Fälle bereits jetzt im vereinfachten Baubewilligungsverfahren behandelt werden. Die Forderung des Postulats nach einem einfachen Bewilligungsverfahren ist somit diesbezüglich bereits teilweise erfüllt. Die Tatsache, dass ein Angebot baubewilligungspflichtig ist, bedeutet auch lediglich, dass dieses im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit öffentlichen und privaten Interessen geprüft wird und nicht, dass dieses nicht zulässig ist. Das bestehende und immer grösser werdende Angebot im Kanton Luzern zeigt zudem, dass die geltende Rechtslage dem Angebot von attraktiven Stellplätzen keineswegs entgegensteht.<sup>2</sup>

Die heutige Regelung sichert die raumplanerische Zielerreichung und die Berücksichtigung der Interessen der Öffentlichkeit sowie der Nachbarn und verhindert übermässig negative Auswirkungen auf Raum, Umwelt und Erschliessung. Auch wenn das Anliegen des Postulats aus touristischer Sicht nachvollziehbar ist, können die Erleichterungen nicht wie gefordert umgesetzt werden, zumal sie nicht mit dem Bundesrecht vereinbar sind. Unser Rat ist jedoch wie ausgeführt bereit, eine Anpassung von § 174 Absatz 2c PBG in Bezug auf die zusätzlichen Anforderungen an Camping während des Winterhalbjahres zu prüfen und beantragt Ihnen in diesem Sinn, das Postulat teilweise erheblich zu erklären.

---

<sup>2</sup> Auf der Plattform [www.nomady.ch](http://www.nomady.ch) finden sich aktuell 68 Stellplätze, auf derjenigen von [www.wohnmobilland-schweiz.ch](http://www.wohnmobilland-schweiz.ch), welche Stellplätze in Verbindung mit einem Essen im Restaurant anbietet, finden sich deren 14 (beides zuletzt geprüft am 30.04.2021).