

Rückzonungen – anspruchsvoller Vollzug von Bundesrecht aus Praktikersicht

Pascal Wyss-Kohler

Leiter Bereich Recht, Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

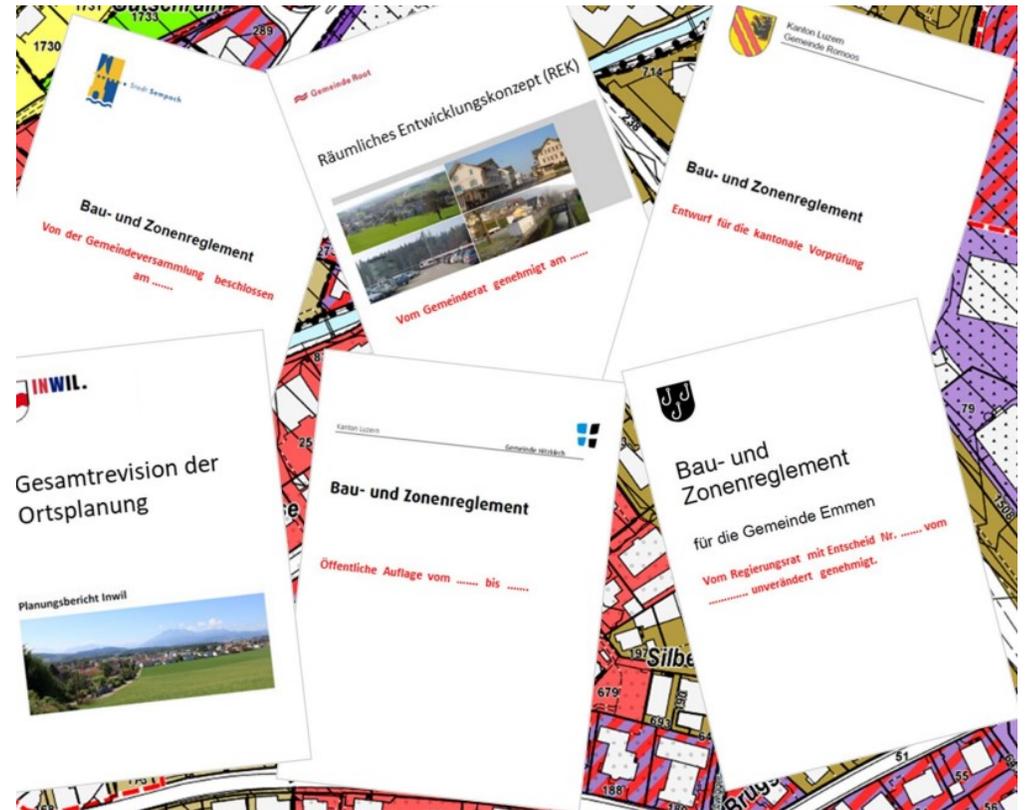


Ablauf

- Einführung und Ausgangslage
- Umsetzung der Rückzonungen im Kanton Luzern
- Widerstand und Herausforderungen
- Finanzielle Konsequenzen
- Aktueller Stand und Rechtsprechung
- Schlussbemerkung

Ortsplanungsverfahren

- Klassische Gemeindekompetenz
- Aber nach Vorgabe des übergeordneten Rechts
- Ablauf:
 - Vorprüfung Kanton
 - Beschluss Gemeinde
 - Genehmigung Kanton



RPG-Revision 2013

- Revision des Raumplanungsgesetzes vor 12 Jahren
- Zustimmung im Kanton Luzern mit rund 2/3 Ja-Anteil

Art. 15³⁴ Bauzonen

¹ Die Bauzonen sind so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

² Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.

(bisheriges RPG)

Art. 15 Bauzonen

Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und

- a. weitgehend überbaut ist oder
- b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.

Richtplan

■ Anpassung Richtplan

■ S1-9

S1-9 Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen

Der Kanton entwickelt auf der Grundlage des massgebenden Bevölkerungsszenarios gemäss Z2-1 eine Strategie für eine Rückzonung oder Umlagerung von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen und Reservezonen innerhalb des Kantons. Mindestinhalte der Strategie sind:

- Bezeichnung von Gemeinden mit Bauzonenüberkapazitäten und Gemeinden mit Bauzonenknappheit; bei sehr heterogenen Gemeinden (u.a. infolge Fusion) kann eine ortsteilspezifische Differenzierung berücksichtigt werden (Fokussierung der Entwicklung in den Ortskern),
- Identifikation von Bauzonen und Reservezonen, welche gemäss kantonaler Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur einen peripheren Standort aufweisen und durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen sind,
- Aufzeigen der planungsrechtlichen Möglichkeiten und Massnahmen (Sicherung, Rückzonung und Umlagerung) im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen.

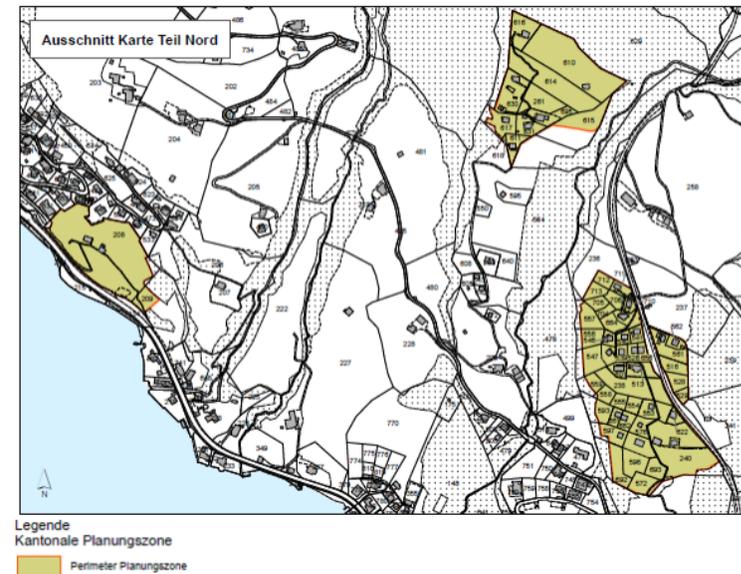
Strategiepapier

- Rückzonungsstrategie
 - Vom Regierungsrat am 30. Januar 2020 verabschiedet
 - Legt Verfahren und Kriterien fest

Strategie „Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen“ („Rückzonungsstrategie“)

Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020

Kantonale Planungszone ab Regierungsratsbeschluss



Wer vollzieht die Rückzonungen?

- Gemeinde oder Kanton?
- Grundsatzentscheid: Rückzonung im Ortsplanungsverfahren
- Ortsplanung ist Sache der Gemeinden
- Aber **Mischform**: Vollzug im kommunalen Ortsplanungsverfahren, aber mit relativ enger kantonaler Vorgabe
 - Kanton geht aktiv auf Gemeinden zu und fordert sie zur Umsetzung auf

Welche Bauzonen sind überdimensioniert?

- überdimensionierte Bauzonen?
 - Bedarf für die nächsten 15 Jahre
 - Muss objektiviert werden
-> LUBAT
- Rechnerisch über den ganzen Kanton: 170 ha

The image shows a screenshot of the LUBAT (Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool) web application. The interface includes a map of Geriswil, Switzerland, with various building zones highlighted in different colors (blue, red, yellow). A sidebar on the left contains a legend and search options. A detailed data panel on the right provides information for a selected plot, including its area, building volume, and other technical details.

Benutzerhandbuch

Luzerner-Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT)

| | |
|--------------------------------|--|
| Fläche unbebaut | 11x 48m ² (1148m ²) |
| Prozent unbebaut | 200/100 |
| AV Liegenschaften: Grundstücke | |
| [Zusatz] | |
| Grundstücknummer | 108 |
| Eidg. Grundstück-ID (EGRID) | CH080550358027 |
| Gemeinde (BFS-Nr.) | Emmen (1024) |
| Grundstück (GB-Nr.) | Emmen 024 |
| Fläche | 11x 48m ² (1148m ²) |
| Flächenart | Ortsort |
| Bodenbedeckung | 952 m ² |
| Übrige befestigte Fläche | 192 m ² |
| Darüberanlage | 1148 m ² |
| Fläche Grundstück | 1148 m ² |

Weitere Informationen zu diesem Grundstück:
Grundregister
Eigentumsbeschränkungen
Detaile, Wohnungen und Baupläne

Quantität oder Qualität?

- Welche Vorgaben an Gemeinden?
- Quantitativ: massliche Vorgabe machen?
- Qualitativ: raumplanerisch werten?
- Rein masslich untauglich, deshalb zweite Bewertung nötig



Welche Bauzonen sind überdimensioniert?

■ Grundsätze

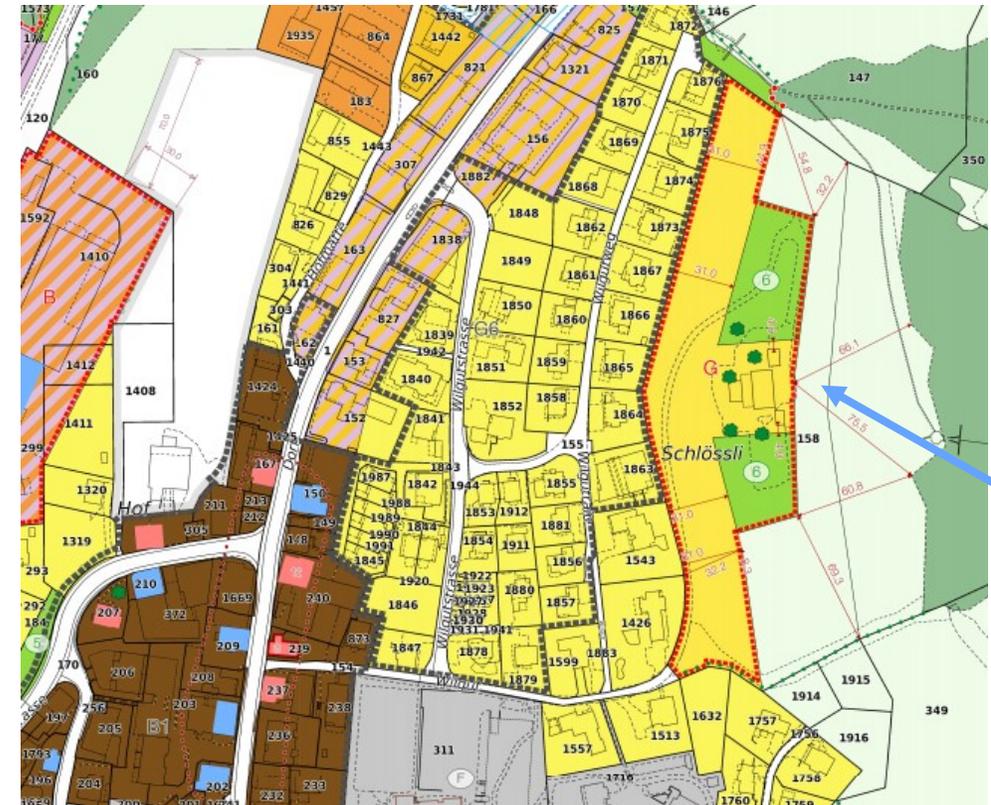
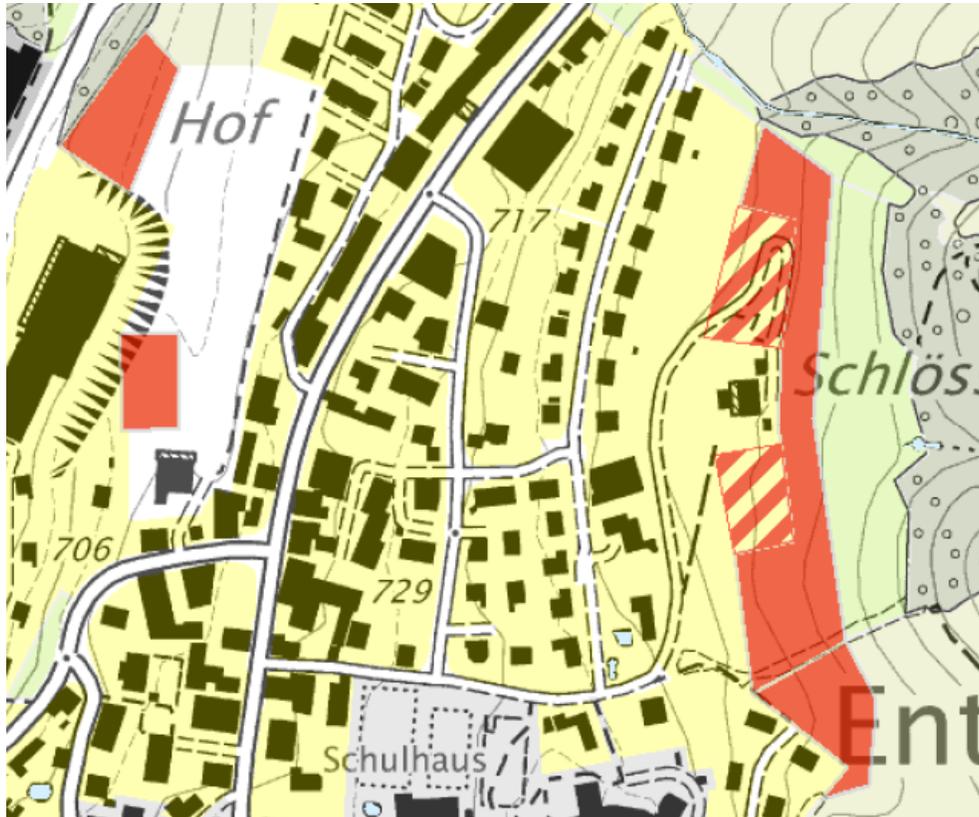
- Verhindern, dass in der nächsten Revision wieder eingezont wird
 - Alle Gemeinden müssen sich weiterentwickeln können
 - Bei der Interessenabwägung mit anderen raumplanerischen Grundsätzen kommt der Rückzonung ein hohes Interesse zu
-
- Hohes Wachstumsszenario des Bundes
 - Plus Marge
 - Plus Verhältnismässigkeitsprüfung

Raumplanerische Beurteilung

■ Die anschaulichsten Kriterien:

- Grösse der unüberbauten Bauzonenfläche
- Lage innerhalb der Gemeinde und in der Bauzone
- Erschliessung inkl. ÖV
- Erschwerte Bebaubarkeit

Beispiel Rückzonungsfläche

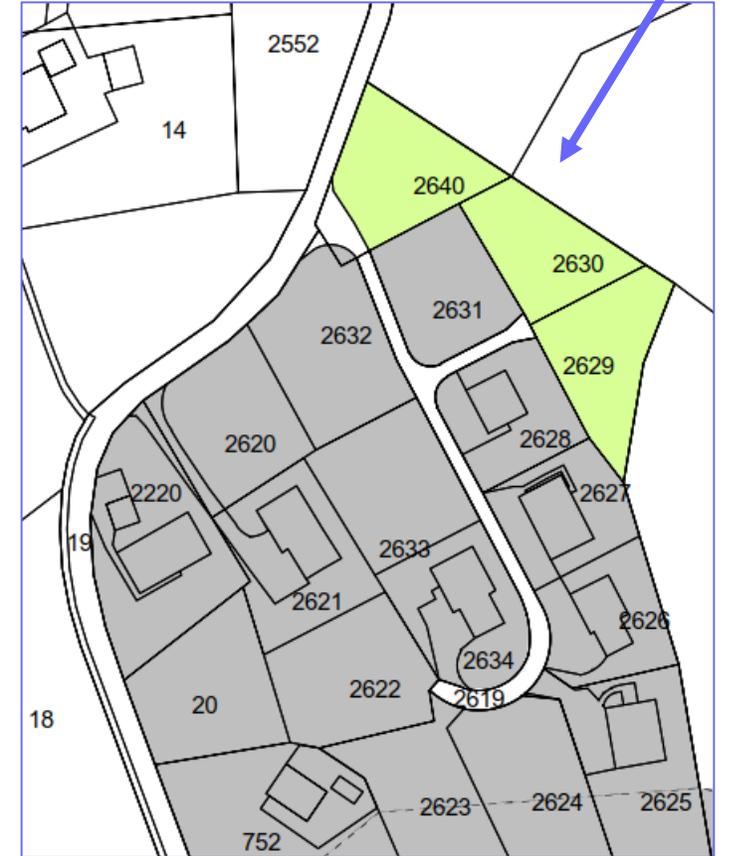


Verhältnismässigkeitsprüfung

■ Kriterien

- Bauzonendauer
- Gültiger Gestaltungs- oder Bebauungsplan
- Bauabsichten (falls Baugesuch bis spätestens Ende 2018 eingereicht wurde)

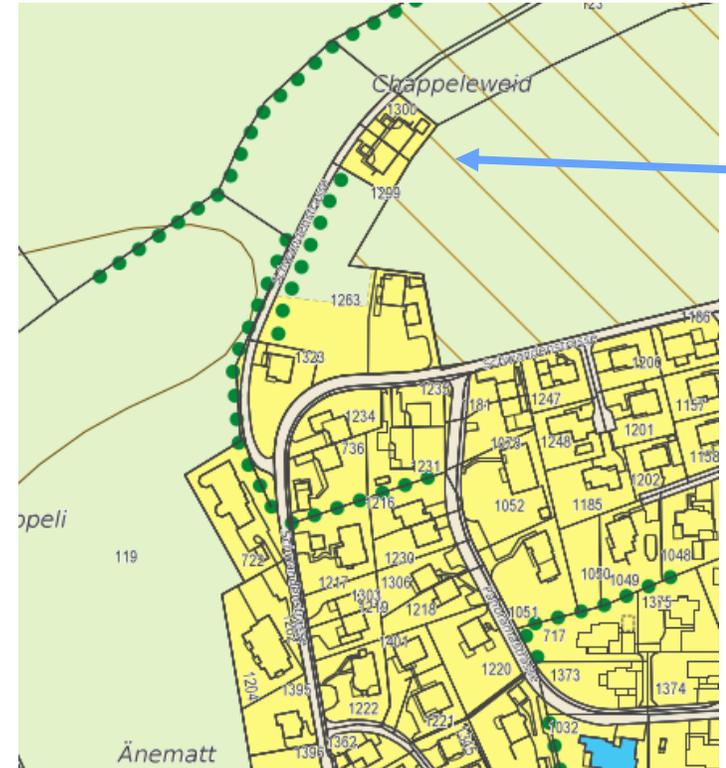
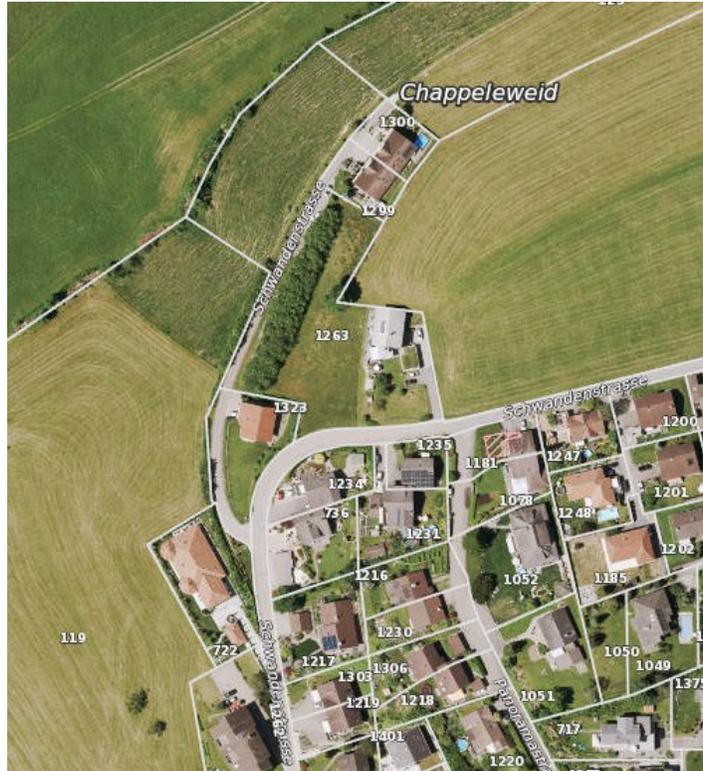
Beispiel Verhältnismässigkeit



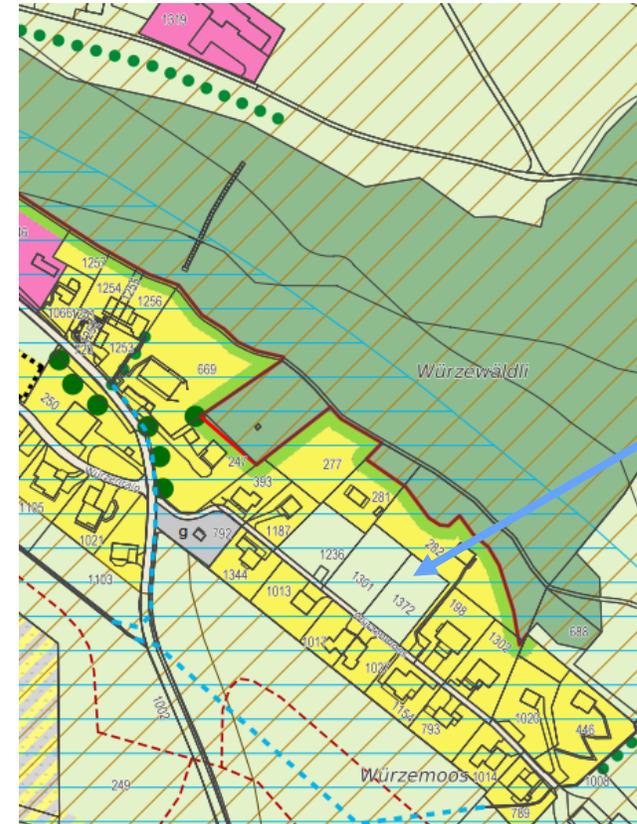
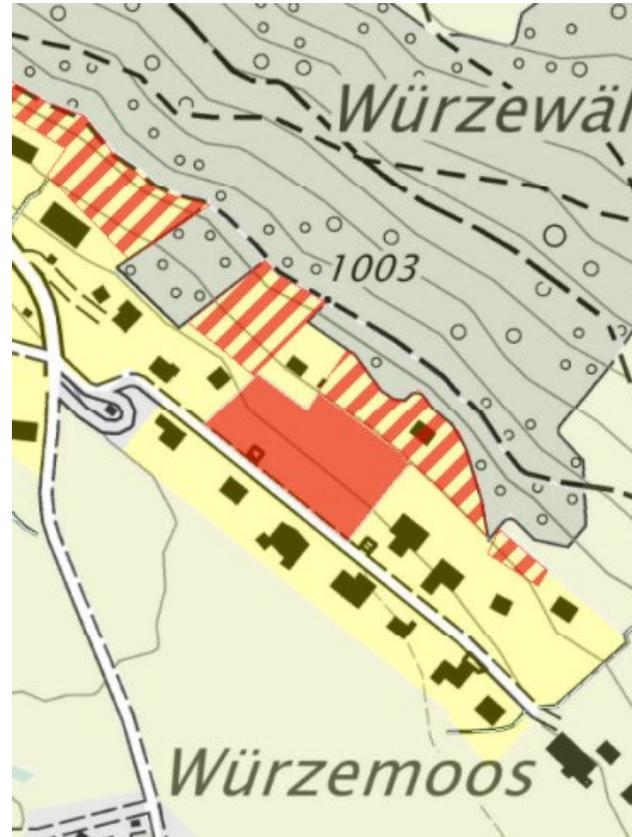
Ergebnis

- Beurteilung der Parzellen
 - Jede Parzelle wird gemäss den Kriterien beurteilt
 - Rechtsgleichheit gilt in der Nutzungsplanung eingeschränkt
 - Raumplanerische Grundsätze können verletzt werden
- **Resultat: 67 statt 170 ha, nicht ganz 100 Fussballfelder**

Beispiel Kleinstbau- oder Briefmarkenzone



Beispiel Baulücke



Verhalten der Betroffenen

- Rund 1000 Parzellen oder rund 600 Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sind betroffen
- Betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer melden sich
 - gar nicht
 - per Telefon
 - per Mail
 - per Brief
 - persönlich im Regierungsgebäude

Unerwartetes

- Ungewöhnlicher Fall in Hitzkirch-Retschwil (LZ vom 4.11.2020):

«Ich bedaure das und will nicht als Verhinderer dargestellt werden.»

Die geplanten Rückzonungen hätten die Situation aber verändert. Auch der zweite Retschwiler Grundstückbesitzer, der nicht namentlich in Erscheinung treten will, wäre bereit, für den Wanderweg Land herzugeben. Aber ebenfalls nur, wenn sein Bauland nicht ausgezont wird.

Härtefall-Praxis

- Vereinzelt Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer machen «Härtefall» geltend
- Einheitliche Vorgaben
 - Handwechsel des Grundstücks vor maximal zwei Jahren
 - Glaubhaftmachung, dass den Parteien beim Handwechsel nicht bekannt sein konnte, dass das Grundstück als potenzielle Rückzonungsfläche gilt
 - Der Härtefall muss eine persönliche oder soziale Komponente haben

Beispiel Härtefall

Einer Familie aus Greppen droht ein enormer Werteverlust ihres Erbes. Der Fall zeigt die Probleme im Kampf gegen die Zersiedelung auf.



REDAKTION

Redaktion zentralplus

Gerecht hätte es sein sollen. Drei erwachsenen Geschwister aus Greppen erhielten von ihren Eltern je 1000 Quadratmeter Bauland vererbt, auf dem das Elternhaus stand.

Einer der Söhne baute auf jener der Parzelle, auf der das Haus der Eltern stand, neu. Nun müssen aber die beiden anderen Geschwister möglicherweise hinnehmen, dass ihr Erbe, statt rund einer Million Franken, plötzlich nur noch wenige Tausend Franken wert ist.

Beispiel Härtefall



Mediale Berichterstattung

- Zahlreiche Medienberichte
- Bsp. Luzerner Zeitung vom 5. Juni 2020

Dieses Vorgehen des Kantons sei «diktatorisch», sagte etwa Hans Lipp, Gemeindeammann von Flühli und CVP-Kantonsrat [↗](#). Auch in Gesprächen mit anderen Politikern, betroffenen Landeigentümern und Raumplanungsexperten wird die restriktive Vorgehensweise der Luzerner Behörden kritisiert.

Mediale Berichterstattung

- Aber auch: Luzerner Zeitung vom 3. August 2021

zuständig sind. Herbert Imbach ist dagegen überzeugt, dass der Kanton einheitliche Kriterien definieren musste.

«Sonst hätte jede Gemeinde die Rückzonungen anders beurteilt und weiter vor sich hergeschoben. In einer solchen Planung von überregionaler Bedeutung muss der Kanton ganz klar die Devise vorgeben.»

Politischer Widerstand

SVPLer fordert Geld für Härtefälle

Der FDP-Gemeinderat hofft daher auf Unterstützung aus dem Parlament. [Dort macht sich Armin Hartmann für die Landbesitzer stark.](#) Der SVP-Kantonsrat aus Schlierbach ist zugleich Präsident des kantonalen Hauseigentümergebietes. In einer Motion fordert er die Schaffung eines Gesetzes, welches den Kanton dazu befugen würde, bei Härtefällen Geld zu sprechen. Die Rede ist insgesamt von zwei- oder dreistelligen Millionenbeträgen.



(Zentralplus, 15.6.2022)

Externe Begutachtung

- Ausgangslage: Vorwurf, Kanton sei «zu streng»
- Erkenntnis externes Gutachten: Kanton sei «zurückhaltend und pragmatisch»

LUZERN




Mitteilung

24. September 2020

Kanton Luzern: Externes Gutachten bestätigt Rückzonungsstrategie

Ein externer Experte hat auf Veranlassung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements die kantonale Rückzonungsstrategie überprüft. Die Ende Januar 2020 vom Kanton Luzern vorgestellte Strategie ist bei den betroffenen Gemeinden und Grundeigentümern teils auf Widerstand gestossen. Dazu fand im Kantonsparlament eine ausführliche Debatte statt. Das nun vorliegende Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass der Kanton das eidgenössische Raumplanungsgesetz zurückhaltend und pragmatisch umsetzt.

Verhalten der Gemeinden

- Drei Kategorien von Gemeinden:
 - Gemeinderat und Gemeinde dafür
 - Gemeinderat dafür, Gemeinde dagegen
 - Gemeinderat und Gemeinde dagegen

- In der Regel Mischformen

Instrumente zur Durchsetzung des Vollzugs

- Auf Ebene Gemeinde
 - Sistierung von Baubewilligungsverfahren
 - Erlass von kommunalen Planungszonen
- Auf Ebene Kanton
 - ~~Sistierung von Baubewilligungsverfahren~~ (vom Kantonsgericht untersagt)
 - Erlass von kantonalen Planungszonen
 - Ersatzvornahme (kantonale Nutzungsplanung)
 - Anordnung im Genehmigungsverfahren

Kommunaler Beschluss

- Grenzen der Beschlussfassung an Gemeindeversammlung
- An Gemeindeversammlung nur interessierte Teilnehmer/innen
- Praktisch immer enorm hohe Ablehnung der Rückzonung
- Offene Abstimmung unter Nachbarn heikel

- Anders bei Urnenabstimmung, hier gibt es enorm hohe Zustimmung

- Vitznau:

Die Stimmbeteiligung der kommunalen Abstimmungsvorlagen lag am 13. Februar 2022 bei rund 56%. Der Ja-Stimmenanteil betrug bei der revidierten Nutzungsplanung 73,2%, bei den Rückzonungen 74,6% und bei der Aufhebung des Bebauungsplans Dorfkern 72,2%. Mit dieser

Anordnung durch Kanton?

- Zweites Gutachten
- Gemeindeautonomie eingeschränkt
- Anordnung Regierungsrat:

Gemeinden dazu an. Wenn Gemeinden dieser Aufforderung ohne sachlichen Grund nicht nachkommen, bleibt dem Regierungsrat nach unserer Auffassung kaum etwas anderes übrig, als direkt im Genehmigungsentscheid ersatzvornahmeweise tätig zu werden. Eine Rückweisung mit erneuter Fristansetzung würde angesichts der Dringlichkeit

kanzlei **konstruktiv**

Karl Ludwig Fahrländer | Rudolf Muggli | Michael Pflüger
Adrian Gossweiler | Daniel Burkhard | Eveline Barben

Rückzonungspflicht und
Gemeindeautonomie

Juristische Beurteilung der Planungsfreiheit der
Gemeinden im Anwendungsbereich der Rück-
zonungsstrategie des Kantons Luzern

Kostenrisiko für Gemeinden?

- Die Gemeinde als Enteignerin trägt kein Kostenrisiko: MWA-Fonds finanziert Entschädigungen:

§ 105d * Verteilung und Verwendung der Erträge

¹ Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Einzonungen werden einem vom Kanton verwalteten Fonds zugewiesen. Die Fondsmittel sind in erster Linie zur Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Rückzonungen), inklusive Verfahrenskosten und Zinskosten bei Vorfinanzierung durch die Gemeinde, zu verwenden. Die überschüssigen Mittel sind hälftig für weitere kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 des Raumplanungsgesetzes und für die Rückverteilung an die Gemeinden nach einem vom Regierungsrat festzusetzenden Schlüssel zu verwenden.

Kosten für Betroffene?

- Für Betroffene schwieriger
- Entschädigung nach Enteignungsrecht
- Volle oder gar keine Entschädigung
- In den meisten Fällen wohl entschädigungslose Nichteinzonung
- Deshalb häufige Forderung nach kantonaler Entschädigung

Rückzonungen – ja, aber nicht so

Alain Griffel, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Universität Zürich
Montag, 19.04.2021

Seit 2014 sind die Kantone gesetzlich verpflichtet, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern. Dazu wird es wohl nur in untergeordnetem Umfang kommen. Denn der Gesetzgeber hat zwar A, nicht aber B gesagt.



Aktueller Stand und Rechtsprechung

- Kantonsgericht hat bislang jede Rückzonung gutgeheissen
- Bundesgericht hat erstmalig die Rückzonung (Rickenbach) gutgeheissen
- Schätzungskommission verneint materielle Enteignung wegen Nichteinzonung

«Bundesgericht stärkt Luzerner Rückzonungsstrategie»

SDA
KEYSTONE
REGIO [Keystone-SDA Regional](#)
[Sursee](#), 06.11.2024 - 11:33

Das Bundesgericht hat die Beschwerden gegen die Rückzonungen in Rickenbach LU abgelehnt.



Schlussbemerkung

- BUWD als thematisch breitetes Departement
- Rückzonung nur eine von vielen Vollzugsaufgaben

Vollzug ist entscheidend: immer auch bei der Gesetzgebung mitdenken

- Die Rückzonungen können Vertrauen in Rechtsstaat ankratzen
- Aber: Grosser Rückhalt in Bevölkerung und Rechtsprechung

Besten Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

<https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung>