
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Luzern, 28.01.2020

Rückzonungen im Kanton Luzern: Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ)

Was ist der Anlass für die Rückzonungen?

Gemäss Art. 15 Abs. 1 und 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) des Bundes sind die Bauzonen auf 15 Jahre zu dimensionieren und überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren. Damit werden der haushälterische Umgang mit dem Boden, der Kulturlandschutz, die Siedlungsentwicklung nach innen sowie der Zersiedlungsstopp unterstützt. Diese Gesetzesanpassung wurde am 3. März 2013 von den Schweizer und den Luzerner Stimmberechtigten mit einer runden 2/3-Mehrheit angenommen. Die Konkretisierung und Umsetzung obliegt den Kantonen, den Gemeinden und den betroffenen Grundeigentümern seit Inkrafttreten des RPG am 1. Mai 2014. Der Kanton Luzern hat dazu das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) sowie den kantonalen Richtplan (KRP) angepasst und damit die verbindlichen Grundlagen für die Umsetzung durch die Gemeinden geschaffen.

Was sind überdimensionierte Bauzonen?

Gemäss Art. 15 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entsprechen. Gemäss Art. 15. Abs. 2 RPG sind überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren.

Der genannte «voraussichtliche Bedarf» bezieht sich auf die alle rund 5 Jahre neu erstellten Bevölkerungswachstumsszenarien des Bundesamtes für Statistik für jeweils die nächsten 15 Jahre und darüber hinaus. Diese Szenarien sind naturgemäss mit gewissen Unsicherheiten behaftet und eine tatsächliche Entwicklung kann sich im Laufe der Zeit gegenüber den Szenarien als stärker oder schwächer erweisen. Für die Prüfung, ob Einzonungen zulässig sind, wird für die Abklärung des Bedarfs auf das mittlere (am ehesten realistische) Bevölkerungswachstum und den entsprechenden Flächenbedarf abgestellt. Um bezüglich den Bauzonen wechselweise Aus- und spätere Einzonungen derselben Flächen zu vermeiden, wird zur Beurteilung der Überdimensionierung auf das hohe Bevölkerungswachstum abgestellt. Erst wenn sogar bei diesem höheren und weniger realistischen Bevölkerungswachstum immer noch zu grosse Bauzonen in einer Gemeinde vorhanden sind, geht der Kanton Luzern von überdimensionierten Bauzonen aus.

Was ist der konkrete Nutzen der Rückzonungen?

Mit der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen werden der haushälterische Umgang mit dem Boden, der Kulturlandschutz und die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert sowie die Zersiedelung gestoppt respektive begrenzt. Mit der Umsetzung der erforderlichen Rückzonungen kann aber auch die weitere bauliche Entwicklung in den Rückzungsgemeinden unterstützt werden: Mit zu grossen Bauzonen droht in den betroffenen Rückzungsgemeinden eine generelle Blockade, wie verschiedene Bundesgerichtsentscheide aufzeigen. So können wegen

überdimensionierten Bauzonen Bewilligungen für Bauvorhaben, Gestaltungspläne und Strassenprojekte nicht erteilt oder Änderungen am Zonenplan nicht genehmigt werden, bevor die Rückzonungen umgesetzt sind. Diese Blockade kann mit der Umsetzung der Rückzonungsstrategie wieder aufgehoben werden.

Welches sind die «Rückzonungsgemeinden» und wie wurden diese bestimmt?

Die Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) des Kantons Luzern errechnet jährlich per 31. Dezember aus allen relevanten Eingangsdaten (amtliche Vermessung, Nutzungsplanung, Gebäude- und Wohnregister, projektierte bzw. bewilligte Bauten) mittels dem Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) bis im nachfolgenden April die Bauzonenkapazitäten für Einwohner. Für den 2018 gestarteten Prozess der Rückzonungen wurden die erwähnten verschiedenen Daten per 31.12.2017 verwendet. So wurden 21 Gemeinden identifiziert, die – auch bei einem zugunsten der Gemeinden und Grundeigentümer angenommenen hohen Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 – noch immer zu grosse unüberbaute Bauzonen aufweisen und deshalb als «Rückzonungsgemeinden» gelten. Das hohe Bevölkerungswachstumsszenario wurde insbesondere darum verwendet, um eine Stabilität in der Bestimmung des definitiven Rückzonnungsbedarfs sicherzustellen, auch wenn sich das tatsächliche oder das prognostizierte Einwohnerwachstum für den Kanton Luzern in Zukunft ändern sollte. Diese Rückzonungsgemeinden sind über den ganzen Kanton verteilt: Aesch, Altbüron, Altwis, Büron, Entlebuch, Ermensee, Escholzmatt-Marbach, Flühli, Greppen, Hitzkirch, Mauensee, Rain, Reiden, Rickenbach, Roggliswil, Schwarzenberg, Triengen, Vitznau, Wauwil, Weggis und Zell.

Wie wurden die potenziellen Rückzonungsflächen bestimmt?

Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) und auf die daraus abgeleiteten Koordinationsaufgaben S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» und S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen» des Kantonalen Richtplans 2015 wurden die potenziellen Rückzonungsflächen seit Juni 2018 in einem längeren Prozess unter mehrmaliger Anhörung der Gemeinden vom Kanton abschliessend festgelegt.

Jede unüberbaute Fläche wurde mit einem Kriterienkatalog beurteilt. Zunächst wurde geprüft, ob eine Rückzonung einer solchen Fläche raumplanerisch zweckmässig ist, und zwar anhand folgender Kriterien: bestehende Bebauung, Lage innerhalb der Gemeinde und in der Bauzone, Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr und tatsächliche Bebaubarkeit der Parzelle. Falls die raumplanerische Zweckmässigkeit einer Rückzonung bejaht wurde, wurde anschliessend noch geprüft, ob eine Rückzonung verhältnismässig ist, und zwar anhand folgender Kriterien: wie lange ist die Fläche schon in der Bauzone, liegt ein gültiger Bauungs- oder Gestaltungsplan vor und bestehen nachweislich konkrete Bauabsichten der Grundeigentümerschaft? Wenn auch die Verhältnismässigkeit bejaht wurde, liegt eine potenzielle Rückzonungsfläche vor. Aber auch wenn die Verhältnismässigkeit nicht vollständig gegeben ist, kann im Einzelfall eine Rückzonung aus überwiegenden raumplanerischen Gründen zwingend sein. In wenigen Ausnahmefällen können auch überbaute Flächen von Rückzonungen betroffen sein, wenn zum Beispiel die rechtskonforme Erschliessung fehlt und auch nicht mit vernünftigem Aufwand erstellt werden kann.

Wenn die Rückzonung raumplanerisch zwar zweckmässig, aber nicht verhältnismässig ist, erfüllt sie nicht diese beiden Voraussetzungen. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um kürzlich genehmigte Einzonungen, Gestaltungspläne oder erteilte Baubewilligungen. Für solche Parzellen gilt eine Frist von wenigen Jahren zur Überbauung. Für den Fall des unbenutzten Verstreichens der Frist wird – nach erneuter Prüfung – eine Rückzonung in Aussicht gestellt.

Bei der Bestimmung der potenziellen Rückzonungsflächen ist – soweit dies in der Raumplanung überhaupt möglich ist – die Gleichbehandlung aller Rückzonungsgemeinden und aller Grundeigentümer angestrebt worden.

Welche Bauzonentypen kommen für eine Rückzonung in Frage?

Gestützt auf die «Technischen Richtlinien Bauzonen des Bundes» vom 17. März 2014 wurden in diesem Prozess Arbeitszonen, öffentliche Zonen und weitere Bauzonen, welche keine Wohnnutzung zulassen, nicht geprüft; solche Zonen sind nicht relevant für die Einwohnerkapazität der gesamten Bauzone der Gemeinde. Ob solche Bauzonen allenfalls überdimensioniert sind und zur Zersiedlung beitragen, muss spezifisch im Rahmen der jeweiligen Ortsplanung mit Bezug auf den konkreten Bedarf und die Lage in der Gemeinde überprüft werden.

Wann ist das Kriterium der Bauabsichten erfüllt?

Das Kriterium der Bauabsichten wurde als erfüllt betrachtet, wenn nachweislich konkrete und detaillierte Projektierungen vorgenommen wurden, die spätestens Ende 2018 zur Einreichung eines vollständigen Baugesuchs geführt haben.

Warum und in welchen Fällen wird eine Härtefallpraxis angewendet?

Bei der Ermittlung der potenziellen Rückzonungsflächen sind Fälle vorgekommen, wo eine potenzielle Rückzonungsfläche zum Bau eines Wohnhauses erworben wurde, ohne dass die Erwerber Kenntnis von der möglichen Rückzonung hatten. Für diese Fälle wurde eine Härtefallpraxis entwickelt. Wenn die folgenden drei Voraussetzungen erfüllt waren, wurde das betroffene Grundstück in der Bauzone belassen:

- Der Handwechsel des Grundstücks muss in den letzten ein bis zwei Jahren erfolgt sein;
- Es muss glaubhaft gemacht werden, dass dem Erwerber respektive dem Veräusserer beim Handwechsel nicht bekannt war und nicht bekannt sein konnte, dass das Grundstück als potenzielle Rückzonungsfläche gilt;
- Der Härtefall muss eine persönliche oder soziale Komponente haben (z.B. Erwerb durch eine Familie zum Selbstbewohnen, keine Gewerbsmässigkeit).

Was geschieht mit Baugesuchen auf potenziellen Rückzonungsflächen?

Über Bauvorhaben auf potenziellen Rückzonungsflächen darf erst dann entschieden werden, wenn feststeht, ob sie rückgezont werden müssen oder nicht. Dies ist der Fall, sobald das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) die revidierte Ortsplanung gemäss § 19 des kantonale Planungs- und Baugesetzes (PBG) vorgeprüft und für die öffentliche Auflage freigegeben hat und damit verbindlich feststeht, welche Flächen – aus kantonaler Sicht – rückzuzonen sind. Der Kanton und die Rückzonungsgemeinden müssen deshalb die Rückzonungsflächen bis dahin vor Überbauungen freihalten. Dies kann durch eine Sistierung von Baugesuchen und Sondernutzungsplanungen oder den Erlass von Planungszonen erfolgen. All diese Varianten hat das Kantonsgericht als rechtmässig beurteilt.

Wie kann eine kommunale Planungszone ausgeschieden werden?

Gemäss § 81 des kantonale Planungs- und Baugesetzes (PBG) dienen Planungszonen der Sicherstellung der Nutzungsplanung. Das bedeutet, dass auf Parzellen innerhalb der Planungszone keine Baubewilligungen mehr erteilt werden können, bis die Ortsplanung entsprechend angepasst wurde. Basierend auf der Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements zu den Rückzonungen sind nebst der Bestimmung von Planungszonen in einem geeigneten Planausschnitt zugleich die provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften festzulegen. Wie immer in der Ortsplanung braucht es in der Regel einen Planungsbericht, welcher die kommunale Planungszone begründet und in jedem Fall den entsprechenden Beschluss des Gemeinderates. Zudem muss die Planungszone in den üblichen Publikationsmedien wie dem Kantonsblatt und weiteren lokalen Gefässen publiziert sowie den betroffenen Eigentümern be-

kannt gegeben werden. Gegen eine Planungszone kann während 30 Tagen Einsprache erhoben werden, jedoch ohne aufschiebende Wirkung.

Ab dem Veröffentlichungsdatum gilt die kommunale Planungszone für zwei Jahre und kann um maximal ein Jahr verlängert werden. Sie ist also eine temporäre Lösung, die nur umgesetzt werden soll, wenn die öffentliche Auflage der Ortsplanung vor Ablauf von drei Jahren realistisch ist.

Beispielhaft haben die Gemeinden Ermensee im Oktober 2018 oder die Gemeinde Reiden im Januar 2020 eine kommunale Planungszone auf den potenziellen Rückzonungsflächen erlassen. Diese wird von diesen Gemeinden als geeignetes Instrument betrachtet, um die Rückzonungsthematik zu versachlichen, um die Erarbeitung von Baugesuchen zu unterbinden und um die erforderliche Ortsplanungsvorlage speditiv vorantreiben zu können.

Können auch kantonale Planungszone vorgesehen werden?

Die erforderlichen Rückzonungen sind wesentlicher Teil der Ortsplanung und fallen somit in eine der wichtigsten Zuständigkeiten der Gemeinden. Eine Planungszone zur Sicherung der Nutzungsplanung soll deshalb auf kommunaler Stufe erlassen werden.

In der Gemeinde Vitznau wurde eine kantonale Planungszone erlassen, weil die Stimmberechtigten die ganze Ortsplanungsrevision inklusive die Rückzonungen abgelehnt hatten und der damalige Gemeinderat dem Kanton mitgeteilt hat, dass er vor diesem Hintergrund keine kommunale Planungszone erlassen könne.

Wie sollen die Rückzonungen in der Ortsplanungsrevision behandelt werden?

Die Rückzonungen sind im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung umzusetzen, welche die Gemeinden bis Ende 2023 durchführen müssen (§ 224 Abs. 1 des kantonale Planungs- und Baugesetzes PBG). Es liegt im Ermessen der Gemeinde, die Rückzonungen bereits früher als Teilrevision der Ortsplanung umzusetzen.

Welche Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten haben Grundeigentümer, Bevölkerung, Verbände etc.?

Betroffene Grundeigentümer/-innen und Verbände können sich im Ortsplanungsverfahren mehrfach einbringen:

- (mit einer Einsprache gegen die allfällige kommunale Planungszone)
- im Rahmen des Mitwirkungsverfahrens (§ 6 Abs. 3 kantonales Planungs- und Baugesetz PBG)
- mit einer Einsprache während der öffentlichen Auflage
- mit einer Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat
- mit einer Verwaltungs- und/oder Bundesgerichtsbeschwerde

Die Rückzonung einer Parzelle wird rechtskräftig, wenn keine Beschwerde erhoben oder die oben beschriebenen Verfahrensschritte durchlaufen wurden, also spätestens wenn das Bundesgericht die Zonenplanänderung als rechtmässig beurteilt hat.

Grundeigentümer/-innen müssen Einsprache erheben, wenn sie mit einer Rückzonung nicht einverstanden sind. Die Einsprache im Ortsplanungsverfahren ist keine Voraussetzung für die Geltendmachung einer Entschädigung wegen Enteignung bei der Schätzungskommission im Rahmen eines Schätzungsverfahrens.

Werden Landwertverluste bei Rückzonungen entschädigt?

Landwertverluste werden gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung entschädigt, wenn es sich bei der Rückzonung um eine «materielle Enteignung» handelt. Dies ist nur unter bestimm-

ten Voraussetzungen der Fall. Allfällige entschädigungspflichtige Rückzonungen aufgrund von materieller Enteignung werden aus dem Mehrwertfonds gemäss §§ 105 ff. des kantonale Planungs- und Baugesetzes PBG entschädigt. Siehe zu diesem Thema das Merkblatt «Entschädigungen bei Rückzonungen» des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements.

Was ist der Unterschied zwischen materieller und formeller Enteignung?

Bei einer formellen Enteignung ändert die Eigentümerschaft einer Parzelle. Bei einer materiellen Enteignung bleibt die Eigentümerschaft unverändert, aber der Wert reduziert sich erheblich. Dies ist gemäss Bundesgericht der Fall, «wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil ihm eine wesentliche aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird». Siehe zu diesem Thema das Merkblatt «Entschädigungen bei Rückzonungen» des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements.

Werden bereits bezahlte Steuern und Gebühren nach einer allfälligen Rückzonung zurückbezahlt?

Nein, es besteht kein Anspruch auf Rückerstattung von Steuern und Gebühren.

In welche Zone werden die betroffenen Grundstücke rückgezont, und welche baulichen Möglichkeiten bestehen dort?

Die rückgezonten Grundstücke werden grundsätzlich der Landwirtschaftszone (Nichtbauzone) zugewiesen; in Fällen, wo sich ein Grundstück für die Landwirtschaft nicht eignet, wurde auch eine Umzonung in die Grünzone als zulässig festgelegt. Eine die Landwirtschaftszone überlagernde Zone wäre rechtswidrig. Die Wegleitung der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) «Bauen ausserhalb Bauzone» zeigt auf, was in einer Landwirtschaftszone zulässig ist. Für Bauten und Anlagen (beispielsweise für die Gartengestaltung) in der Landwirtschaftszone gilt grundsätzlich die Bestandesgarantie, welche im Vergleich zur Bauzone grosszügiger ist (so dürfen beispielsweise abgebrannte Häuser wieder wie vorher errichtet werden). Nicht zulässig sind allerdings der Wechsel von Nichtwohnnutzung zu Wohnnutzung (Stall zu Wohnhaus), das Überbauen von bisher unbebauten Parzellen oder bestimmte bauliche Vorhaben.

Sind durch Rückzonungen verursachte Baulücken oder Erschliessungen von Bauzonen über die Landwirtschaftszone rechtskonform?

Festlegungen in der Nutzungsplanung sind immer das Resultat einer Interessenabwägung. In den Fällen, wo durch die Rückzonung von Parzellen eine Baulücke, eine Inselbauzone, eine Erschliessung über die Landwirtschaftszone und dergleichen entsteht, steht diesem Resultat ein besonders hohes Interesse an der Reduzierung der überdimensionierten Bauzonen gegenüber. Solche Fälle sind aber die Ausnahme.

Erschliessungen von Bauzonen über die Landwirtschaftszone sind unerwünscht, wenn dadurch Landwirtschaftsland verloren geht und zerschnitten wird. Bei Rückzonungen ändert sich aber am Bestand des Landwirtschaftslands und am bestehenden Zustand einer Erschliessungsstrasse durch die Landwirtschaftszone nichts.

Was ist der Status der Gemeinde nach den umgesetzten Rückzonungen?

Nach Umsetzung der in der Stellungnahme des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements aufgeführten Rückzonungen verliert die Gemeinde den Status einer Rückzonungsgemeinde im Sinne der Koordinationsaufgabe S1-9 im kantonalen Richtplan. Unter bestimmten, im Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen wird der raumplanerische Spielraum damit wieder grösser. Insbesondere den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Schaffung kompakter Siedlungen ist dabei weiterhin besondere Bedeutung zuzumessen.

Nach den umgesetzten Rückzonungen sind neue Einzonungen für raumplanerisch zweckmässige Ortskernentwicklungen möglich. Nach der aktuellen Planungsperiode müssen Einzonungsbegehren wieder konkret nach Bedarf, Eignung usw. beurteilt werden.

Was passiert, wenn sich eine Gemeinde weigert, ein baurechtliches Verfahren zu sistieren oder die Rückzonungsstrategie grundsätzlich umzusetzen?

Falls eine Gemeinde ein baurechtliches Verfahren nicht sistiert, sondern gar eine Baubewilligung auf einer potenziellen Rückzonungsfläche erteilt, ist die kantonale Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) gezwungen und ermächtigt, gegen diese Baubewilligung beim Kantonsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben.

Falls eine Gemeinde sich grundsätzlich weigert, eine Ortsplanungsrevision inkl. der erforderlichen Rückzonungen durchzuführen, kann der Regierungsrat die Gemeinde nach ihrer Anhörung verpflichten, ihre Bauzonen zu redimensionieren. Kommt eine Gemeinde dieser Verpflichtung innert gesetzter Frist nicht nach, trifft der Regierungsrat an ihrer Stelle und auf ihre Kosten die erforderlichen Massnahmen. Falls notwendig, kann der Regierungsrat im äussersten Fall auch einen kantonalen Nutzungsplan erlassen, die Gemeinde hätte dabei aber nur noch minimale Einflussmöglichkeiten.

Wenn in einer Gemeinde vor wenigen Jahren eine Teil- oder Gesamtrevision vom Regierungsrat genehmigt wurde, warum hat diese nun bereits keine Gültigkeit mehr? Warum hat die Regierung in den letzten Jahren / Jahrzehnten Ortsplanungen genehmigt, die nicht konform mit dem Raumplanungsgesetz sind?

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG) am 1. Mai 2014 wurden im Art. 15 die Anforderungen an Bauzonen signifikant verschärft, es gilt somit seither eine ausdrücklich im Gesetz angeordnete Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen. Rechtlich ist dies eine neue Ausgangslage.

Der Bund hat – zusammen mit den Kantonen – zeitgleich die Technischen Richtlinien Bauzonen erlassen, welche die massgebenden Grundlagen für die Dimensionierung der Bauzonen beinhalten. Im Kanton Luzern wurden auf dieser Basis mit dem Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) die Bauzonenkapazitäten aller Gemeinden per Ende 2014 (Jahr des Inkrafttretens des RPG) berechnet und per Ende 2017 auch die Rückzonungsgemeinden ermittelt.

Halten die Rückzonungen die verfassungsrechtlichen Grundrechte der Eigentumsgarantie und der Gleichbehandlung ein?

Die Rechtsprechung hat diese Frage bejaht, die verfassungsrechtlichen Garantien sind nicht verletzt. Eine andere Frage ist, ob eine rechtmässig erfolgte Rückzonung entschädigungspflichtig ist. In bestimmten, vom Bundesgericht definierten Fällen bedeutet die Rückzonung eine «materielle Enteignung», welche eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auslöst.

Die Gerichte prüfen eine mögliche Enteignung bei der Frage, ob eine Einschränkung der Eigentumsgarantie vorliegt (Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung BV). Die Eigentumsgarantie wird damit nicht verletzt, denn die Parzelle gehört immer noch demselben Grundeigentümer: Das Eigentum wird nicht beschränkt, sondern neu definiert.

Auch das Willkürverbot nach Art. 9 BV wird nicht verletzt: Soweit in der Nutzungsplanung möglich, werden vergleichbare Fälle gleichbehandelt und in den Fällen des sogenannten Vertrauensschutzes wird die materielle Enteignung bejaht (siehe oben).

Auskunft bei Anfragen

Anfragen zu den Rückzonungen sind an die betreffende Rückzonungsgemeinde zu stellen. Fragen zu konkreten Parzellen beantwortet die Gemeinde direkt. Allgemeine Fragen leitet die Gemeinde an den Kanton weiter.