

Rechtsgutachten

## **Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern**

Bern, 23. August 2020

## Inhalt

Das Wesentliche in Kürze.....	3
1. Ausgangslage und Auftrag.....	6
2. Grundlagen.....	7
3. Das Erfordernis der Rückzonung.....	7
4. Rückzonungspflicht und Rechtssicherheit.....	10
5.1 Bundesrechtliche Anforderungen an die Kantone.....	12
5.2 Planungsautonomie der Gemeinden.....	13
5.3 Umsetzung der Bundesvorgaben im Kanton Luzern.....	14
5.4 Rechtmässigkeit des Eingriffs in die Gemeindeautonomie.....	14
5. Kriterien für die Rückzonung.....	16
6.1 Kriterien gemäss Literatur und Rechtsprechung.....	16
6.1.1 Baulandbedarf für die kommenden 15 Jahre.....	16
6.1.2 Weitere zentrale Kriterien für die Bauzonenausscheidung.....	17
6.1.3 Verhältnismässigkeit.....	19
6.2 Kriterien gemäss der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern.....	21
6.3 Rechtliche Würdigung der Rückzonungsstrategie und der für die Rückzonung angewandten Kriterien.....	24
7 Umgang mit Besonderheiten im Siedlungsgefüge.....	26
8 Fazit.....	28
Verzeichnis der Literatur und verwendeten amtlichen Dokumente.....	30

## Das Wesentliche in Kürze

### Die Pflicht zur Rückzonung

Das 2012 revidierte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Dies ist nichts Neues. Die Pflicht, RPG-konforme Bauzonen auszuscheiden und zu grosse Bauzonen zu verkleinern, besteht schon seit dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980. Das Bundesgericht hat stets festgehalten, dass zu gross bemessene Bauzonen gesetzeswidrig sind und reduziert werden müssen. Diese Rechtsprechung geht sogar auf die Zeit vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes zurück. So gibt es Urteile aus den 1970er Jahren, in denen das Bundesgericht die Problematik überdimensionierter Bauzonen erkannte und Massnahmen unterstützte, «die geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Bauzonen zu verkleinern»<sup>1</sup>. Neu ist seit dem Inkrafttreten des revidierten RPG vom 15. Juni 2012 am 1. Mai 2014, dass die Vorschriften zur Ausscheidung von Bauzonen stringenter formuliert sind und die Pflicht zur Reduzierung überdimensionierter Bauzonen ausdrücklich im Gesetz steht.

Gemäss Bundesgericht entsprechen Massnahmen, die dazu dienen, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern oder zu verhindern, einem erheblichen öffentlichen Interesse. Sie gehen dem Grundsatz der Planbeständigkeit und damit auch der Rechtssicherheit grundsätzlich vor.

### Die Rolle des kantonalen Richtplans

Der kantonale Richtplan hat mit der Revision des RPG vom 15. Juni 2012 als Führungs- und Steuerungsinstrument stark an Bedeutung gewonnen. So verpflichtet das RPG die Kantone, in ihren Richtplänen die künftige Siedlungsentwicklung des Kantons vorzuzeichnen und Massnahmen zu treffen, um sie in den Gemeinden umzusetzen (Art. 8a Abs. 1 RPG). Zum Regelungsauftrag gehört es auch, sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (Art. 8a Abs. Abs.1 Bst. d). Der Kanton muss daher aufzeigen, wie zu grosse Bauzonen reduziert werden können.

Dieser Auftrag richtet sich nicht nur an Kantone, die «insgesamt» über zu grosse Bauzonen verfügen, wie dies die Raumplanungsverordnung (Art. 5a Abs. 4 RPV) vermuten lässt. Er gilt auch für Kantone und deren Gemeinden, die – wie der Kanton Luzern – insgesamt nicht über zu grosse Bauzonen verfügen, in denen es aber einzelne Gemeinden mit zu grossen Bauzonen gibt.

Die kantonalen Richtpläne müssen vom Bundesrat genehmigt werden. Dabei hat er zu prüfen, ob die Aufträge für die erforderlichen Rückzonungen «genügend präzise und verbindlich erteilt werden, und ob alles Zumutbare gemacht wird, um möglichst rasch eine bundesrechtskonforme Bauzonengrösse zu erreichen».

### Die Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern

Der Kanton Luzern zeigt in seinem vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigten kantonalen Richtplan auf, wie er das 2012 revidierte RPG umsetzen will. Seine Überlegungen und Handlungsanweisungen zur Rückzonung finden sich unter der Koordinationsaufgabe S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen». Darin wird die Dienststelle für Raumplanung und Wirtschaft (rawi) aufgefordert, auf der Grundlage des massgebenden Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 eine Strategie für die Rückzonung oder Umlagerung von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen und Reservezonen zu entwickeln. Das entsprechende Strategiedokument liegt seit Januar 2020 vor. Es äussert sich zu den Zielsetzungen und

---

<sup>1</sup> BGE 103 Ia 250

zur strategischen Stossrichtung für Rückzonungen in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen und bezeichnet – gestützt auf zehn vom Kanton definierte Zweckmässigkeits- und Verhältnismässigkeitskriterien – potenzielle Rückzonungsflächen. Die Rückzonung dieser Flächen ist von den Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen umzusetzen. Um Rückzonungen und spätere Einzonungen derselben Flächen zu vermeiden, wird zur Beurteilung der Überdimensionierung auf das hohe Bevölkerungswachstumsszenario (mit einer zusätzlichen Berechnungsunschärfe von 3 Prozent) abgestellt. Erst wenn bei diesem höheren und weniger realistischen Bevölkerungswachstum immer noch zu grosse Bauzonen in einer Gemeinde vorhanden sind, geht der Kanton von überdimensionierten Bauzonen aus.

Rechtlicher Massstab für die Rückzonung zu grosser Bauzonen sind in erster Linie die Kriterien zur Bauzonendimensionierung (Art. 15 RPG) und die Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG). Die meisten dieser Kriterien finden sich auch in der Kriterienliste, die der Kanton Luzern seinen Rückzonungen zugrunde legt. Keine explizite Erwähnung findet darin jedoch – was etwas erstaunt – die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen. Diesem Anliegen, das mit dem revidierten RPG stark an Bedeutung gewonnen hat, wird indirekt jedoch in den Kriterien 2 («unüberbaute Bauzonenfläche»), 3 («Lage innerhalb der Gemeinde») und 4 («Lage innerhalb der Bauzone») Rechnung getragen. Ähnliches gilt für den Schutz von Natur und Landschaft.

Die Gemeinden werden in ihrer Nutzungsplanung ein besonderes Augenmerk auf diese Anliegen und insbesondere den Schutz der Fruchtfolgeflächen richten müssen. Neben dem RPG (Art. 15 Abs. 3 RPG) und der Raumplanungsverordnung (art. 30 RPV) werden sie im Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF vom 8. Mai 2020 ausdrücklich dazu verpflichtet<sup>2</sup>.

### Die Umsetzung in den Gemeinden

Die Nutzungsplanung ist im Kanton Luzern – wie in den meisten anderen Kantonen auch – ein Kernbereich der Gemeindeautonomie. Die Bezeichnung der Rückzoningemeinden und die Festlegung von Rückzonungsflächen durch den Kanton, wie sich dies aus der Rückzoningstrategie ergibt, stellen daher erhebliche Eingriffe in die kommunale Planungsautonomie dar. Der Kanton Luzern bewegt sich mit seiner Strategie jedoch im bundesrechtlich vorgegebenen Rahmen.

Die Umsetzung des revidierten RPG und insbesondere die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen sind zeitlich dringlich. Verzögerungen können zu aufwendigen und kostspieligen Problemen namentlich bei der Schaffung projektbezogener Sondernutzungspläne (Bebauungspläne §§ 68 ff. PBG-LU, Gestaltungspläne §§ 74 ff.) und bei der Erteilung von Baubewilligungen (§§ 184 ff. PBG-LU) führen. Mit seiner Strategie leistet der Kanton einen wichtigen Beitrag an einen raschen Gesetzesvollzug. Zudem tragen die darin enthaltenen Überlegungen und Abklärungen zu einer Versachlichung des Rückzoningprozesses bei und sie sorgen für eine grösstmögliche Gleichbehandlung der Rückzoningemeinden und der betroffenen Grundeigentümer.

Bei den Vorgaben des Richtplans bzw. der darauf abgestützten Rückzoningstrategie handelt es sich um behördenverbindliche Aufträge (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG und Art. 22 RPV), nicht aber um parzellenscharfe grundeigentümerverbindliche Anordnungen. Die Rechtslage der Grundstücke wird erst in der Nutzungsplanung definitiv geklärt. Die Gemeinden verfügen somit bei der konkreten Umsetzung des Rückzoningauftrags über ein gewisses – wenn auch mit Blick auf die Artikel 9 Abs. 1 RPG und 15 RPG sehr eingeschränktes – Ermessen. Sie können ausnahmsweise in begründeten Fällen vom kantonalen Richtplan bzw. von den grundsätzlich behördenverbindlichen Vorgaben der Rückzoningstrategie abweichen. Wenn sie dies tun, müssen sie dies im Bericht über die Nutzungsplanung (Art. 47 RPV) ausreichend und nachvollziehbar begründen und doku-

---

<sup>2</sup> Sachplan Fruchtfolgeflächen FFF vom 8. Mai 2020, S. 16 und Grundsatz G1, S. 11

mentieren. Verzichtet eine Gemeinde auf eine vom Kanton vorgeschlagene Rückzonung, muss sie – soweit möglich – an anderer Stelle eine zumindest gleich grosse Fläche zurückzonen. Der Rückzonungsauftrag des RPG bleibt bestehen.

#### Fazit

Die Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern wird in der Öffentlichkeit bisweilen als «streng», «sehr streng» oder gar «zu streng» beurteilt. Im Hinblick auf die hohen Anforderungen des RPG zur Bauzonendimensionierung und den klaren Willen des Gesetzgebers zur uneingeschränkten Rückzonung überdimensionierter Bauzonen ist sie jedoch keineswegs streng. Mit der

- Wahl des hohen Bevölkerungswachstumsszenarios (das die Zahl der Rückzonungen stark reduziert),
- der Gewährung eines dreiprozentigen Bonus auf den Rückzonungsflächen (um «Unschärfen der Berechnung» zu begegnen) und
- der Anwendung von Verhältnismässigkeitskriterien (die klar über die Verhältnismässigkeitsüberlegungen des Bundesgerichts hinausgehen)

erweist sich der Kanton Luzern mit seiner Rückzonungsstrategie als sehr zurückhaltend und pragmatisch, auch wenn die Rückzonungen die betroffenen Grundeigentümer im konkreten Fall mitunter hart treffen können.

## 1. Ausgangslage und Auftrag

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt, dass die Bauzonen auf 15 Jahre zu dimensionieren und überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Mit der 2012 erfolgten Gesetzesrevision wurde – ergänzend zum bereits bestehenden Erfordernis, die Bauzonen auf den voraussichtlichen Bedarf der kommenden 15 Jahre auszurichten – die Pflicht zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen explizit ins Gesetz aufgenommen (Art. 15 Abs. 2 RPG). Die vom Bundesgericht schon seit Jahren bejahte Rückzonungspflicht erhält mit ihrer ausdrücklichen Verankerung im Gesetz mehr Gewicht und soll dazu beitragen, die Zersiedlung zu stoppen, Kulturland zu erhalten und die Landschaft zu schonen.

Der Kanton Luzern zeigt in dem vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigten kantonalen Richtplan (KRP) auf, wie er diese Aufgabe erfüllen will. Seine Überlegungen und Handlungsanweisungen zur Rückzonung finden sich unter der Koordinationsaufgabe S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen». Darin wird die Dienststelle für Raum und Wirtschaft (rawi) aufgefordert, auf der Grundlage des massgebenden Bevölkerungsszenarios bis 2035 eine Strategie für die Rückzonung oder Umlagerung von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen und Reservezonen zu entwickeln. Für die Rückzonungsstrategie hat die Dienststelle rawi das hohe Bevölkerungswachstumsszenario 2035 mit einer zusätzlichen Berechnungsunschärfe von 3% gewählt. Die Rückzonungsstrategie soll damit auch über längere Zeit Wirkung zeitigen (Vermeidung von kurzzeitig wechselnden Rück- und späteren Einzonungen auf denselben Flächen).

Der Bericht zur kantonalen Rückzonungsstrategie liegt seit Januar 2020 vor. Es äussert sich zu den Zielsetzungen und zur Stossrichtung für Rückzonungen in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen und bezeichnet – gestützt auf zehn vom Kanton definierte Kriterien – potenzielle Rückzonungsflächen, die von den Gemeinden in ihren Nutzungsplanungen zurückzuzonen sind.

21 Gemeinden, die – auch beim gewählten hohen Bevölkerungswachstumsszenario – noch immer zu grosse Bauzonen aufweisen, wurden von der Dienststelle rawi gestützt auf das Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) identifiziert und gelten entsprechend als «Rückzungsgemeinden». Unter mehrmaliger Anhörung dieser Gemeinden wurden vom Kanton potenzielle Rückzonungsflächen ausgeschieden. Massstab dafür waren die raumplanerische Zweckmässigkeit der bestehenden Zonierung einzelner Parzellen (z.B. unüberbaute Bauzone, Lage innerhalb der Gemeinde und in der Bauzone, Erschliessung nach Art 19 RPG und mit dem öffentlichen Verkehr, tatsächliche Bebaubarkeit) und die Verhältnismässigkeit der Rückzonung (z.B. Alter der entsprechenden Bauzone, bestehender Bauungs- oder Gestaltungsplan). Angestrebt wurde eine bestmögliche Gleichbehandlung aller Rückzungsgemeinden und Grundeigentümer.

Die Rückzonungsstrategie stösst bei den betroffenen Gemeinden und Grundeigentümern auf grossen Widerstand. Sie wird als «streng» bzw. «zu streng» bezeichnet und deren Rechtmässigkeit bisweilen in Frage gestellt. Das Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (BUWD) möchte daher die Rückzonungsstrategie von einem externen Experten hinsichtlich ihrer Recht- und Zweckmässigkeit beurteilen lassen und hat mich mit dieser Aufgabe beauftragt. Dabei sind die für die Herbeiführung bundesrechtskonformer Bauzonen im Kanton Luzern massgebenden Kriterien zu prüfen. Dies soll unter Berücksichtigung der Literatur und Rechtsprechung zur Festlegung und Dimensionierung von Bauzonen und zum Umgang mit Zonen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, geschehen.

Nachzugehen ist dabei auch der Frage, wie mit Besonderheiten im Siedlungsgefüge umzugehen ist. Gemeint sind insbesondere «Zahnlücken» am Siedlungsrand (einzelne zurückzuzonende Parzellen am Rand der bestehenden Bauzonen) und «Leopardenmuster» im Siedlungsgefüge (Rückzonung einzelner Parzellen im weitgehend überbauten Gebiet).

## 2. Grundlagen

Als Grundlage für die Erarbeitung dieses Gutachtens dienen:

- der Richtplan des Kantons Luzern (KRP), Teilrevision 2015, vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigt
- der Prüfungsbericht des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE vom 9. Juni 2016 zur Anpassung des Richtplans des Kantons Luzern (Teilrevision 2015 und Genehmigung nach Art. 38 a Abs. 2 RPG)
- die Genehmigung dieser Anpassung durch den Bundesrat vom 22. Juni 2016
- die Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» (Rückzonungsstrategie), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020
- Diverse Informationen und Grundlagen zur Rückzonungsstrategie und ihrer Umsetzung auf der Website: <https://baurecht.lu.ch/rueckzonung>.

## 3. Das Erfordernis der Rückzonung

Die Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, ist nichts Neues. Neu ist bloss, dass das Erfordernis, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, seit der 2012 erfolgten Revision des RPG ausdrücklich im Gesetz verankert ist (Art. 15 Abs. 2 RPG)<sup>3</sup>. Ins Gesetz aufgenommen wurde die Bestimmung durch den Ständerat<sup>4</sup>. Der Bundesrat sah sie in seinem Entwurf noch nicht explizit vor. Er wies darauf hin, dass sich die Pflicht indirekt aus dem Gesetz ergibt<sup>5</sup>. Im Nationalrat wurde die Bestimmung heftig diskutiert. Unterstützung fand sie erst im zweiten Anlauf, nachdem der Ständerat konsequent am Anliegen festhielt<sup>6</sup>.

Die Kantone müssen über ihre Richtpläne sicherstellen, dass die Bauzonen auf ihrem Kantonsgebiet insgesamt und bezogen auf die einzelne Gemeinde den Anforderungen von Artikel 15 RPG entsprechen. Damit sie dies auch wirklich tun und den übrigen Verpflichtungen nachkommen, die das revidierte RPG für die kantonale Richtplanung neu vorsieht, hat der Gesetzgeber den Kantonen eine fünfjährige Frist zur Auftrags Erfüllung eingeräumt und eine Sanktion ins Gesetz aufgenommen, falls die Kantone ihrem Auftrag nicht nachkommen. Die Sanktion besteht darin, dass im Kanton keine neuen Bauzonen mehr ausgeschieden werden dürfen (Art. 38a RPG). Der Kanton Luzern ist dem Auftrag des RPG mit seinem am 22. Juni 2016 vom Bundesrat genehmigten Richtplan nachgekommen.

Literatur und Rechtsprechung erkannten eine Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen bereits unter dem alten RPG. Schon vor Inkrafttreten des 2012 revidierten und am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Gesetzes hat das Bundesgericht in konstanter Rechtsprechung festgehalten, dass zu gross bemessene Bauzonen nicht nur unzumutbar, sondern auch gesetzeswidrig sind und daher reduziert werden müssen. Entsprechend hielt es im Dezember 2013 kurz vor Inkrafttreten

---

<sup>3</sup> BGE 140 II 25 E. 4.3; AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N. 57; THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 223; WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, N 74 f. und N 78 ff.

<sup>4</sup> AB 2010 S 899

<sup>5</sup> Botschaft des Bundesrats zur Teilrevision des RPG, BBl 2010 1072

<sup>6</sup> AB 2011 N 1790, 1794 und AB 2012 N 137

des revidierten RPG in einem Urteil zur Quartierplanung der Bündner Gemeinde Silvaplana fest: «Überdimensionierte Bauzonen sind bereits nach geltendem RPG (Art. 15 lit. b RPG) rechtswidrig und müssen redimensioniert werden (ständige Rechtsprechung mit Hinweisen....). Insofern spielt es keine Rolle, dass die in der Abstimmung vom 3. März 2013 angenommene RPG-Revision noch nicht in Kraft ist.»<sup>7</sup> Die Liste der Urteile, in denen das Bundesgericht eine Rückzonung überdimensionierter Bauzonen einforderte, ist lang. Zu erwähnen ist insbesondere auch die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum «Faktor 2», den der Kanton Solothurn noch in den 1980er Jahren als Massstab für die Bauzonendimensionierung beizog. Dieser besagte, dass die Bauzonengrösse generell auf die doppelte Bevölkerungszahl ausgerichtet werden darf. Eine solche schematische und die örtlichen Gegebenheiten nicht berücksichtigende Bauzonendimensionierung lehnte das Bundesgericht klar ab<sup>8</sup>.

Die strenge Praxis des Bundesgerichts zur Vermeidung übergrosser Bauzonen geht sogar auf die Zeit vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes zurück. So gibt es Urteile aus den 1970er Jahren, in denen die Lausanner Richter, die Problematik überdimensionierter Bauzonen erkannten und Massnahmen unterstützten, die «geeignet sind, das Entstehen überdimensionierter Bauzonen zu verhindern oder solche Bauzonen zu verkleinern»<sup>9</sup>.

Für die Reduktion zu grosser Bauzonen sprechen gemäss Bundesgericht «gewichtige planerische Gründe wie die Vermeidung der Streubauweise, Erwägungen des Landschaftsschutzes und die Notwendigkeit, die Infrastrukturanlagen und -kosten zu beschränken»<sup>10</sup>. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Überangebot an Bauzonen in peripheren Lagen zu relativ tiefen Bodenpreisen und einem entsprechend hohen Flächenverbrauch führt. Damit steht es im offenkundigen Widerspruch zum in Artikel 75 BV verankerten verfassungsrechtlichen Gebot der haushälterischen Bodennutzung<sup>11</sup>. Massnahmen, die dazu beitragen, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern oder zu verhindern, entsprechen gemäss Bundesgericht daher einem erheblichen öffentlichen Interesse<sup>12</sup> und sie gehen dem Grundsatz der Planbeständigkeit grundsätzlich vor<sup>13</sup>.

Überdimensioniert sind grundsätzlich alle Bauzonen, die den Kriterien des heutigen Artikels 15 RPG und den Zielen und Planungsgrundsätzen des RPG (Art. 1 und 3 RPG) widersprechen (Ziff. 6.1). Wie erwähnt, müssen die Kantone über ihre Richtpläne sicherstellen, dass die Bauzonen auf ihrem Kantonsgebiet insgesamt und bezogen auf die einzelnen Gemeinden den Anforderungen von Artikel 15 RPG genügen<sup>14</sup>. Die Gemeinden müssen die kantonalen Vorgaben umsetzen und ihre Bauzonen korrekt dimensionieren. Bei der Genehmigung der Nutzungspläne (Art. 26 RPG) müssen die Kantone prüfen, ob die einzelnen Bauzonen den Anforderungen des RPG entsprechen und nicht zu gross dimensioniert sind<sup>15</sup>. Dabei müssen sie nicht nur prüfen, ob die Nutzungspläne dem vom Bundesrat genehmigten Richtplan entsprechen (Art. 26 Abs. 2 RPG), sondern auch, ob

<sup>7</sup> BGE 140 II 25 E. 4.3, S. 31 f. Silvaplana GR.

<sup>8</sup> BGE 116 Ia 221 E. 3b

<sup>9</sup> BGE 103 Ia 250 E. 2b; BGE 102 Ia 430 E. 4b; WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, N 14

<sup>10</sup> BGE 116 Ia 221 E. 3b

<sup>11</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 222

<sup>12</sup> BGE 117 Ia 302 E. E. 4b; BGE 116 Ia 328 E.4b; BGE 102 Ia 430 E. 4b

<sup>13</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N. 57 mit Hinweis auf Urteil Bger. 1P.139/1992 vom 20.12.1993, Gemeinde Sagogn GR, E.7; WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, N 76

<sup>14</sup> KISLING SAMUEL, Trends in der kantonalen Richtplanung, VLP-ASPAN (EspaceSuisse), Raum & Umwelt 3/2017, S. 28 f

<sup>15</sup> Urteil Bger. 1C\_311/2010 vom 07.10.2010, Gemeinde Evolène VS, E. 4.2 und 10; Urteil Bger. 1P. 115/2003 / 1P.101/2003 vom 11.07.2003, Gemeinde Icogne VS, E. 4.4; Urteil Bger. 1A.37/1999 / 1P.133/1999 vom 17.08.1999, E. 5b, in: Praxis 2000 32; RUCH ALEXANDER, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 26 N 38 ff.



sie den – im Vergleich zum Richtplan strengerem<sup>16</sup> – Rückzonungsauftrag des RPG (Art. 15 Abs. 2 RPG) erfüllen<sup>17</sup>.

Das Raumplanungsgesetz verlangt im Weiteren, dass – neben der Grösse der Bauzonen – auch deren «Lage» den Zielen und Grundsätzen des RPG entspricht (Art. 15 Abs. 3 RPG). Neben der Rückzonungspflicht besteht damit auch eine Pflicht zur Verlegung von Bauzonen, die sich an ungeeigneten Standorten befinden. Diesbezüglich besteht jedoch ein erhebliches planerisches Ermessen, so dass sich die Frage der Verlegung wohl nur dann stellt, «wenn die Lage geradezu willkürlich ist, indem sie die tragenden Grundgedanken des RPG offensichtlich missachtet.»<sup>18</sup>

Massgebend für die Rückzonungen sind ausschliesslich raumplanerische Überlegungen. Private und insbesondere finanzielle Gründe ändern an der Rückzonungspflicht nichts<sup>19</sup>. Auch politische Gegebenheiten – beispielsweise eine vor kurzem stattgefundene Gemeindefusion – sind kein Grund, von der Rückzonungspflicht abzurücken<sup>20</sup>.

Diese Ausführungen zeigen, dass das Bundesgericht die RPG-Konformität von Bauzonen und entsprechend auch die Rückzonung überdimensionierter Bauzonen seit vielen Jahren konsequent einfordert. Noch gibt es wenige Rückzonungsentscheide unter dem 2012 geänderten Recht. Es gibt jedoch eine Reihe von Entscheidungen, die indirekt auf die Rückzonungspflicht des revidierten Gesetzes Bezug nehmen und zeigen, dass das Bundesgericht auch künftig konsequent an seiner strengen Praxis festhalten wird. Es sind dies Urteile, in denen nicht die Nutzungspläne angefochten wurden, sondern Rechtsmittel gegen nachfolgende Planungs- und Umsetzungsschritte erhoben wurden (Sondernutzungspläne, Erschliessungsplanungen und Baubewilligungen) und die Nutzungspläne dabei akzessorisch, das heisst vorfrageweise geprüft wurden. Es handelt sich um die Urteile:

- Mollens VS und Silvaplana GR<sup>21</sup>: Die Zustimmung zu einem Quartierplan wurde verweigert, weil die fraglichen Gemeinden über zu grosse Bauzonen verfügen und die Grundstücke in Gebieten liegen, die für Rückzonungen in Frage kommen.
- St. Niklaus VS und Dallenwil NW<sup>22</sup>: Die Zustimmung zur Erschliessung einer Bauzone (St. Niklaus) bzw. die Einräumung eines Fahrwegrechts an einer bereits bestehenden Strasse (Dallenwil) wurden verweigert, weil die fraglichen Gemeinden über zu grosse Bauzonen verfügen und die zu erschliessenden Bauzonen für Rückzonungen in Frage kommen.
- Bregaglia GR<sup>23</sup>: Die Zustimmung zu einer Baubewilligung wurde verweigert, weil die fragliche Gemeinde über zu grosse Bauzonen verfügt und das Grundstück für eine Rückzonung in Frage kommt.

Die Urteile haben in den fünf Gemeinden zur Folge, dass die Nutzungspläne angepasst und die Bauzonen verkleinert werden müssen, bevor für die fraglichen Grundstücke weitere Planungsschritte erfolgen oder Baubewilligungen erteilt werden können.

Im Zusammenhang mit diesen Urteilen gilt es Folgendes zu bedenken: Bestehende Nutzungspläne sind allgemeinverbindlich (Art. 21 Abs. 1 RPG) und dürfen aus Gründen der Planungssicherheit und Planbeständigkeit nur überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhält-

<sup>16</sup> Zum unterschiedlichen Gehalt von Rückzonungen in Richtplänen und in Nutzungsplänen und zur entsprechenden Problematik siehe: THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, V 4b., S. 233 ff.

<sup>17</sup> WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, N 541

<sup>18</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 227

<sup>19</sup> JEANNERAT ELOI/MOOR PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 14 N. 43; Urteil Bger. 1P. 115/2003 / 1P.101/2003 vom 11.07.2003, Gemeinde Icogne VS, E. 4.3

<sup>20</sup> Urteil Kantonsgericht Wallis, Nr. A1 19 41, vom 24.02.2020, Gemeinde Sion (Les Agettes), E 3.2

<sup>21</sup> Urteil Bger 1C\_568/2015 vom 13.1.2016, Gemeinde Mollens VS; BGE 140 II 25 E. 6, Gemeinde Silvaplana GR

<sup>22</sup> Urteil Bger 1C\_447/2015 vom 21.01.2016, Gemeinde St. Niklaus VS; Urteil Bger. 1C\_409/2018 vom 23.07.2019, Gemeinde Dallenwil NW, E. 3.5/3.6

<sup>23</sup> Urteil Bger 1C\_40/2016 vom 05.10.2016, Gemeinde Bregaglia GR

nisse erheblich geändert haben (Art 21 Abs. 2 RPG, siehe auch unten Ziff. 4). Aus diesen Vorschriften ergibt sich, dass Nutzungspläne – im Unterschied zu generell abstrakten Normen (gesetzlichen Bestimmungen) – in einzelnen Anwendungsfällen (z.B. im Baubewilligungsverfahren) ausnahmsweise vorfrageweise überprüft werden dürfen, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung (bzw. der Ausscheidung der entsprechenden Bauzone) erheblich geändert haben. Im Zusammenhang mit den oben erwähnten Fällen der vorfrageweisen Prüfung von Nutzungsplänen hat das Bundesgericht allerdings entschieden, dass das Inkrafttreten des 2012 revidierten RPG, insbesondere die Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG), für sich alleine noch nicht als erhebliche Veränderung der Verhältnisse einzustufen ist, die eine vorgezogene vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans rechtfertigt. Es müssten weitere Umstände hinzukommen, wie etwa die Lage der Parzelle in der Gemeinde und in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung oder – aus Gründen der Planungssicherheit (Ziff. 4) – das Alter des Nutzungsplans bzw. der Zeitpunkt der letzten umfassenden Nutzungsplanrevision<sup>24</sup>. Nicht erfüllt waren diese Voraussetzungen im Fall der Waadtländer Gemeinde Bremblens. Das fragliche Grundstück war von bebauten Parzellen umgeben und die geltende Planung war noch zu neu, um bereits wieder angepasst zu werden<sup>25</sup>.

#### 4. Rückzonungspflicht und Rechtssicherheit

Die soeben angesprochene Frage der Planbeständigkeit bzw. Rechtssicherheit (Ziff. 3) ist für die Frage der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen bedeutsam und soll hier – losgelöst von der vorfrageweisen Prüfung von Nutzungsplänen – weiter vertieft werden.

Die bauliche Entwicklung ist dynamisch und dieser Entwicklung muss auch die Raumplanung Rechnung tragen. Das Raumplanungsgesetz sieht daher – wie erwähnt – vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG). Ein Grundeigentümer hat somit gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinen Anspruch darauf, dass sein Grundstück dauerhaft in einer Bauzone verbleibt<sup>26</sup>. Auf der anderen Seite räumt das Raumplanungsgesetz den Grundeigentümern eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit ein. Nutzungspläne dürfen aus diesem Grund nicht ohne Weiteres geändert werden. Das RPG sieht dafür ein zweistufiges Vorgehen vor. Zuerst ist zu prüfen, ob sich die Verhältnisse «erheblich» geändert haben. Ist dies der Fall, ist im Rahmen einer Interessenabwägung zu entscheiden, ob das Interesse an einer Plananpassung an die veränderten Gegebenheiten höher zu gewichten ist als jenes der Rechts- und Planungssicherheit. Dabei gilt folgende Faustregel: Je neuer ein Plan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso schwerer müssen die Gründe wiegen, die für die Planänderung sprechen<sup>27</sup>. Mit anderen Worten ist es umso einfacher einen Nutzungsplan anzupassen, je älter er ist und je mehr er sich dem zehn- bis fünfzehnjährigen Anpassungsintervall nähert.

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung die Anpassung von Nutzungsplänen an das geltende Recht stets stark gewichtet und festgehalten, dass die Ausscheidung RPG-konformer Bauzonen dem Grundsatz der Planbeständigkeit grundsätzlich vorgeht<sup>28</sup>. Die mit der Planbestän-

<sup>24</sup> BGE 144 II 41 E. 5.2; AEMISEGGER HEINZ, Praxiskommentar RPG, Band IV, Art. 34 N 31 mit Hinweisen auf BGE 144 II 41 E. 5.2 und weitere Urteile

<sup>25</sup> BGE 144 II 41 E. 5.3

<sup>26</sup> BGE 98 Ia 374 E. 5; Urteil Bger 1C\_241/2016 vom 21.04.2017, Gemeinde Jouxens-Mézery VD, E. 3.2

<sup>27</sup> BGE 102 Ia 338

<sup>28</sup> BGE 132 II 218 E. 6.1; BGE 118 Ia 151 E.5c; TANQUEREL THIERRY, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 21 N 46

digkeit zusammenhängende Frage der Rechtssicherheit stellt sich daher nur für bundesrechtskonforme Pläne.

Diese Rechtsprechung weicht etwas von den oben dargelegten Grundsätzen zur Planbeständigkeit ab, die das Bundesgericht im Zusammenhang mit der vorfrageweisen (akzessorischen) Überprüfung von Nutzungsplänen im Rahmen konkreter Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren entwickelt hat (Ziff. 3). Zurückzuführen ist dies auf einige sich in diesem Zusammenhang stellenden Besonderheiten. Zwischen den Nutzungsplanüberprüfungen und -änderungen, die bei der vorfrageweisen Überprüfung einer Bauzone im Rahmen eines Sondernutzungsplan- oder Baubewilligungsverfahrens erfolgen und solchen, die gestützt auf die vom Bundesrat genehmigten behördenverbindlichen Richtplanfestlegungen<sup>29</sup> im Rahmen von Gesamt- oder Teilrevisionen der Nutzungspläne zur rechtlich gebotenen Verkleinerung bestehender Bauzonen vorgenommen werden, besteht ein rechtserheblicher Unterschied. Bei der vorfrageweisen Überprüfung einer Bauzone erfährt ein Grundeigentümer, der mit einem Sondernutzungsplan sein Grundstück baureif machen will oder ein Bauherr, der im Vertrauen auf eine bestehende Bauzone ein Baugesuch einreicht, in den meisten Fällen völlig unerwartet, dass sein Grundstück mit hoher Wahrscheinlichkeit zurückgezont bzw. einer Nichtbauzone zugewiesen werden muss. Mit einer im Rahmen einer Gesamt- oder Teilrevisionen des Nutzungsplans erfolgenden Rückzonung muss der Eigentümer einer Bauparzelle jedoch stets rechnen, denn die Eigentumsgarantie gibt ihm kein Recht darauf, dass sein Land auch in Zukunft in der Bauzone verbleibt<sup>30</sup>. Entsprechend verdient ein von einer vorfrageweisen Prüfung des Nutzungsplans betroffener Grundeigentümer ein höheres Vertrauen in die Planbeständigkeit und für die Anpassung des Nutzungsplans gelten – wie dies das Bundesgericht in den in Ziffer 3 erwähnten Fällen festgehalten hat – höhere Anforderungen.

Bei der vorfrageweisen Prüfung von Nutzungsplänen besteht zudem noch keine Gewissheit, dass das Grundstück die Voraussetzungen für eine Rückzonung wirklich erfüllt. Es wird lediglich festgehalten, dass die Bauzonen in der fraglichen Gemeinde überdimensioniert sind und das Grundstück für eine Rückzonung in Frage kommt<sup>31</sup>. Auch dies rechtfertigt höhere Anforderungen an einen Eingriff.

Die von der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern betroffenen Eigentümer mussten spätestens seit der auf einer langen und hinlänglich bekannten Vorgeschichte beruhenden Revision des RPG vom 15. Juni 2012, die am 1. Mai 2014 in Kraft getreten ist, mit dem Verlust der Baulandqualität ihrer Grundstücke rechnen. Für derart betroffene Grundstücke bedeutet die RPG-Revision vom 15. Juni 2012 in Verbindung mit vom Bundesrat genehmigten behördenverbindlichen Richtplanfestlegungen (und der darauf basierenden kantonalen Rückzonungsstrategie) eine erhebliche Änderung der Verhältnisse gemäss Artikel 21 Absatz 2 RPG. Dabei überwiegt das Interesse an einer bundesrechtskonformen Umsetzung der raumplanerischen Vorschriften jenes an der Planbeständigkeit. Rückzonungen von Grundstücken im Falle überdimensionierter Bauzonen sind daher gemäss Bundesgericht nicht nur rechtlich zulässig, sondern grundsätzlich rechtlich geboten.

Bezüglich des Erfordernisses einer erheblichen Änderung der Verhältnisse könnte man sich auch auf den Standpunkt stellen, dass die Pflicht zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen schon unter dem alten RPG bestand (Ziff. 3) und sich somit mit dem 2012 revidierten RPG rechtlich nichts änderte<sup>32</sup>. Für eine Plananpassung würde es daher am Erfordernis einer wesentlichen

<sup>29</sup>Im Kantons Luzern erfolgt die Nutzungsplananpassung in Anwendung der gestützt auf den Richtplan erarbeiteten Umsetzungsstrategie.

<sup>30</sup>BGE 98 Ia 374 E. 5; Urteil Bger 1C\_241/2016 vom 21.04.2017, Gemeinde Jouxens-Mézery VD, E. 3.2

<sup>31</sup>Unter Umständen – wenn sich später herausstellt, dass sich das Grundstück für die Rückzonung nicht eignet oder es nicht benötigt wird – können die weiteren Planungsschritte fortgeführt und die erforderlichen Bewilligungen erteilt werden. Der Prozess wird in diesen Fällen bloss sistiert.

<sup>32</sup>TANQUEREL THIERRY, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 21 N 46; WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, N 534

Rechtsänderung fehlen. In diesem Zusammenhang hat das Bundesgericht jedoch stets darauf hingewiesen, dass es bei der Anpassung von Nutzungsplänen auch darum geht, Planungsfehler zu korrigieren<sup>33</sup>. Die oben erwähnten Voraussetzungen zur Anpassung von Nutzungsplänen (Art. 21 Abs. 2 RPG) finden bei ursprünglich fehlerhaften Nutzungsplänen keine Anwendung<sup>34</sup>. In diesen Fällen müssen die Nutzungspläne zwingend angepasst werden. Das Interesse an einer bundesrechtskonformen Umsetzung der raumplanerischen Vorschriften überwiegt jenes an der Planbeständigkeit.

## Vorgaben des Kantons und Gemeindeautonomie

### 5.1 Bundesrechtliche Anforderungen an die Kantone

Das 2012 revidierte Raumplanungsgesetz verpflichtet die Kantone – wie schon erwähnt – in ihren Richtplänen die künftige Siedlungsentwicklung vorzuzeichnen und Massnahmen zu treffen, die von den Gemeinden umgesetzt werden müssen (Art. 8a Abs. 1 RPG). Damit haben die kantonalen Richtpläne eine erhebliche Aufwertung erfahren<sup>35</sup>.

Zum Regelungsauftrag der Kantone gehört unter anderem, sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen des revidierten Artikel 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. Abs.1 Bst. d). In seinem Planungs- und Baugesetz sowie im Richtplan muss der Kanton die notwendigen Voraussetzungen schaffen, damit die Flächen, die für Rückzonung benötigt werden können, planungsrechtlich gesichert werden. Zudem muss er – spätestens fünf Jahre nach der planungsrechtlichen Sicherung der Flächen – in der Lage sein, zum Mittel der Ersatzvornahme zu greifen, wenn die zuständige Gemeindebehörde bis zu diesem Zeitpunkt die Rückzonung nicht beschlossen hat (Art. 5a Abs. 3 Bst. c/d RPV)<sup>36</sup>.

Vorgaben zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen sind somit zwingender Bestandteil der kantonalen Richtplanung<sup>37</sup>. Der Kanton muss sich überlegen, «wie zu grosse Bauzonen, das heisst solche, die unter Berücksichtigung vorhandener innerer Nutzungsreserven voraussichtlich nicht in 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut werden, reduziert werden können.»<sup>38</sup> Daran ändert auch die Raumplanungsverordnung nichts, die vor allem die Kantone, die insgesamt über zu grosse Bauzonen verfügen, in die Pflicht nimmt (Art. 5a Abs. 4 RPV)<sup>39</sup>. Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen Kantonen, die insgesamt zu grosse Bauzonen haben und solchen, für die dies nicht zutrifft, in denen aber einzelne Gemeinden über zu grosse Bauzonen verfügen. In beiden Fällen besteht zwingend Handlungsbedarf. Es gilt daher auch in jenen Kantonen, die insgesamt keine zu grossen Bauzonen haben, deren Bauzonen in einzelnen Gemeinden aber überdimensioniert sind

<sup>33</sup> Urteil Bger 1P.139/1992 vom 20.12.1993, Gemeinde Sagogn GR, E.7

<sup>34</sup> Für DANIELA THURNHERR gehören zu den «Gesetzesänderungen» auch jene Fälle, in denen der Baulandbedarf gestützt auf grosszügigere kantonale Modellannahmen berechnet wurde (THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 226)

<sup>35</sup> MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 30; MAHAIM RAPHAËL, le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, S. 617 : Mahim erachtet die Richtplanung als Herzstück des revidierten Gesetzes; THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 224

<sup>36</sup> UVEK/ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, 2014, Ziff. 2.4 Sicherstellung der Bauzonendimensionierung, S. 26f.

<sup>37</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 228 ff.; WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, N 136

<sup>38</sup> Botschaft des Bundesrates, BBl 2010 1071

<sup>39</sup> MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 39

oder teilweise am falschen Ort liegen, Flächen für die Rückzonung vorzusehen und diese planungsrechtlich zu sichern<sup>40</sup>.

Der Kanton hat somit im Richtplan mit den Vorgaben an die Nutzungsplanung behördenverbindlich festzulegen, «... in welchem Ausmass allenfalls Rückzonungen nötig sind, an welchen Lagen sie zu prüfen sind und wie dabei vorgegangen werden soll»<sup>41</sup>. Damit verknüpft sind minimale Flächenvorgaben und Prioritäten für Auszonungen<sup>42</sup>. In seinem Planungs- und Baugesetz sowie im kantonalen Richtplan soll der Kanton das dafür erforderliche Instrumentarium schaffen, soweit es noch nicht besteht. Aufgabe des Richtplans ist es daher, «etwaige Rückzonungen aus übergeordneter Sicht zu steuern und verpflichtend in die Wege zu leiten».<sup>43</sup> Er kann zu diesem Zweck<sup>44</sup>:

- gesamträumliche Kriterien zur Identifikation von Flächen festlegen, die für eine Rückzonung am ehesten in Frage kommen;
- Regionen oder Raumtypen bezeichnen, wo Bauzonen prioritär zu verkleinern sind;
- Gemeinden mit zu grossen Bauzonen einzeln aufzuzählen;
- Grösse und Lage von Rückzonungsflächen vorgeben;
- bestimmen, inwieweit Umteilungen in die Reservezone oder vorübergehende Erschliessungsetappierungen als Massnahme zur Bauzonenreduktion geeignet erscheinen;
- festlegen, inwieweit für geeignete Rückzonungsflächen Planungszonen im Sinne von Artikel 27 RPG oder andere geeignete vorsorgliche sichernde Massnahmen zu ergreifen sind.

Gemäss Leitfaden zur Richtplanung prüft der Bund bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne, ob die Aufträge für allenfalls notwendige Rückzonungen genügend präzise und verbindlich erteilt werden, und ob alles Zumutbare gemacht wird, um möglichst rasch eine bundesrechtskonforme Bauzonengrösse zu erreichen<sup>45</sup>. Bundesrätin Leuthard hielt im Nationalrat dazu fest, dass der Bundesrat Richtpläne nicht genehmigen werde, wenn die Kantone nicht aufzeigten, wie überdimensionierte Bauzonen zurückgezont werden sollen<sup>46</sup>.

## 5.2 Planungsautonomie der Gemeinden

Gemäss Bundesgericht ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale (oder eidgenössische) Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt<sup>47</sup>. Die Luzerner Kantonsverfassung hat die Gemeindeautonomie in diesem Sinne geregelt (§ 68 Abs. 2 Kantonsverfassung). Das kantonale Gemeindegesetz weist zusätzlich auf die Grenzen der Gemeindeautonomie durch die kantonale und eidgenössische Gesetzgebung hin (§ 3 Abs. 3 Gemeindegesetz).

Da der Luzerner Verfassungsgeber darauf verzichtet hat, bestimmte Aufgabengebiete oder Sachbereiche als zur Autonomie gehörig auszuscheiden, ergibt sich der Inhalt der Gemeindeautonomie aus der Auslegung der jeweiligen Gesetzgebung. In den Bereichen Raumplanung und Bauwesen weist das Luzerner Planungs- und Baugesetz (PBG) den Gemeinden in der Nutzungsplanung ei-

<sup>40</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 229 mit Hinweis auf den Erläuternden Bericht zur Teilrevision der Raumplanungsverordnung, S. 8

<sup>41</sup> UVEK/ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, 2014, Ziff. 2.4 Sicherstellung der Bauzonendimensionierung, S. 24

<sup>42</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 229

<sup>43</sup> TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band III, Art. 8a N 21

<sup>44</sup> TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band III, Art. 8a N 21 mit Hinweis auf KISSLING SAMUEL, Trends in der kantonalen Richtplanung, Raum & Umwelt 2/2027, S. 28 ff.

<sup>45</sup> UVEK/ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, 2014, Ziff. 2.4 Sicherstellung der Bauzonendimensionierung, S. 28

<sup>46</sup> AB 2012 N 135

<sup>47</sup> Urteil Bger 1C\_893/2013, 1C\_895/2013, E. 3.1; BGE 141 I 36; BGE 139 I 169

nen erheblichen Ordnungsspielraum ein, aber auch hier unter dem Vorbehalt des übergeordneten Rechts (§§ 34 ff. PBG; vgl. Art. 2 Abs. 1 und Abs. 3 RPG)<sup>48</sup>.

### 5.3 Umsetzung der Bundesvorgaben im Kanton Luzern

Der Kanton Luzern zeigt in dem vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigten kantonalen Richtplan auf, wie er das 2012 revidierte RPG umsetzen will. Seine Überlegungen und Handlungsanweisungen an die kantonale Verwaltung und die Gemeinden finden sich unter der Koordinationsaufgabe S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen». Darin wird die Dienststelle für Raum und Wirtschaft (rawi) aufgefordert, auf der Grundlage des massgebenden Bevölkerungsszenarios bis 2035 eine Strategie für die Rückzonung oder Umlagerung von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen und Reservezonen zu entwickeln. Für die Rückzonungsstrategie hat die Dienststelle rawi das hohe Bevölkerungswachstumsszenario 2035 mit einer zusätzlichen Berechnungsunschärfe von drei Prozent gewählt, damit die Rückzonungsstrategie mit ihren Aussagen auch langfristig stabil bleibt (Vermeidung von künftig wechselweisen Aus- und späteren Einzonungen auf denselben Flächen). Das entsprechende Strategiedokument liegt seit Januar 2020 vor. Es äussert sich zu den Zielsetzungen und zur strategischen Stossrichtung für Rückzonungen in den Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen und bezeichnet – gestützt auf zehn vom Kanton definierte Zweckmässigkeits- und Verhältnismässigkeitskriterien – potenzielle Rückzonungsflächen, die von den Gemeinden im Rahmen von Nutzungsplanänderungen einer Nichtbauzone zuzuteilen sind.

### 5.4 Rechtmässigkeit des Eingriffs in die Gemeindeautonomie

Wie die obigen Ausführungen (Ziff. 5.1) zeigen, sind die Kantone verpflichtet, im kantonalen Richtplan behördenverbindlich aufzuzeigen, in welchem Ausmass Rückzonungen nötig sind, an welchen Lagen sie zu prüfen sind und wie bei der Umsetzung dieser Rückzonungen vorgegangen werden soll. Den Weg und das Instrumentarium für diese Rückzonungen gibt der Bund nicht vor. Dies überlässt er den Kantonen.

Die Bezeichnung der Rückzonungsflächen durch den Kanton Luzern stellt zweifellos einen erheblichen Eingriff in die kommunale Nutzungsplanung und damit einen Kernbereich der Gemeindeautonomie<sup>49</sup> dar. Der Kanton bewegt sich mit seiner Rückzonungsstrategie jedoch – wie in Ziffer 6.3 aufgezeigt wird – im rechtlich vorgegebenen Rahmen. Zudem ist zu bedenken, dass an der Umsetzung des revidierten RPG und insbesondere an der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen eine hohe zeitliche Dringlichkeit besteht und der Kanton mit seiner Strategie einen wichtigen Beitrag an einen raschen Gesetzesvollzug leistet. Die Dringlichkeit an der Umsetzung des revidierten RPG zeigt sich unter anderem:

- in der Übergangsregelung des revidierten RPG, die eine Frist für die Anpassung der Richtpläne vorsieht und die Nichteinhaltung der Frist mit einer Sanktion belegt (Art. 38a Abs. 1 und 2 RPG in Verbindung mit Art. 8a Abs. 1 Bst. d RPG);
- im gesetzlichen Auftrag, Rückzonungsflächen planungsrechtlich – beispielsweise über Planungszonen – zu sichern, damit sie vor der Anpassung des Nutzungsplans nicht noch überbaut werden (Art. 5a Abs. 3 Abs. c/d RPV)<sup>50</sup>.

Auch das Bundesgericht räumt einer raschen Umsetzung der neuen Bestimmungen grosses Gewicht bei. So hat es festgehalten, dass bei Rechtsstreitigkeiten, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens

<sup>48</sup> Urteil Kantonsgericht Luzern vom 25. Juni 2018, Fallnummer 7H 17 233, E. 5.3, mit Hinweis auf Zemp, Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 68 N 7 ff.

<sup>49</sup> HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 1902 ff., insb. N 1913

<sup>50</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 230

des revidierten Gesetzes (1. Mai 2014) hängig sind, ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer sofortigen Anwendung des neuen Rechts besteht und nicht das bisherige, für den betroffenen Eigentümer mildere Recht anzuwenden ist<sup>51</sup>. Zudem hat man in Lausanne dem Anliegen RPG-konformer Bauzonen und damit auch der Pflicht, zu grosse Bauzonen zu reduzieren, stets ein sehr grosses Gewicht beigemessen und festgehalten, dass die Ausscheidung RPG-konformer Bauzonen der Planbeständigkeit grundsätzlich vorgeht (Ziff.4). Im Zusammenhang mit der Genehmigung von Nutzungsplänen hat das Bundesgericht denn auch schon festgehalten, dass ein Kanton im Rahmen der erforderlichen Rechtskontrolle nötigenfalls direkt und von sich aus eine Rückzonung anordnen darf, ohne die Gemeindeautonomie zu verletzen<sup>52</sup>. Dabei wies es insbesondere auch auf den Gesichtspunkt der zeitlichen Dringlichkeit hin<sup>53</sup>.

Der Kanton Luzern definiert die Rückzonungsflächen bereits im Richtplan bzw. in der sich darauf abstützenden Rückzonungsstrategie. Er kann sich dabei auf Artikel 8a Absatz 1 insbesondere Buchstaben a und d RPG in Verbindung mit Artikel 15 Absatz 4 insbesondere Buchstabe e RPG abstützen. Dagegen ist vor dem Hintergrund dieser Vorschriften des RPG rechtlich nichts einzuwenden. Das bestätigen die nachfolgenden präzisierenden Ausführungen:

- Das revidierte RPG hat die Rolle der Kantone und die Steuerungsfunktion ihrer Richtpläne in Bezug auf die Siedlungsentwicklung, wie erwähnt (Ziff. 5.1), erheblich verstärkt (Art. 8a RPG)<sup>54</sup> und das schon immer grosse öffentliche Interesse an einer RPG-konformen Dimensionierung der Bauzonen zusätzlich erhöht.
- Mit seiner Rückzonungsstrategie bewegt sich der Kanton im Rahmen der sich aus Gesetz und Verordnung ergebenden Möglichkeiten zur Reduzierung von zu grossen Bauzonen. Die Bezeichnung der Gemeinden mit einem Rückzonungsbedarf und die Festlegung der Grösse und Lage der Rückzonungsflächen sind Wege, die der Bund für die Umsetzung des Rückzonungsauftrags durch die Kantone vorsieht (Ziff. 5.1).
- Erweisen sich die für die Bezeichnung der Rückzonungsflächen gewählten Kriterien als recht- und zweckmässig (Ziff. 6), ist davon auszugehen, dass die vom Kanton gemachten Vorgaben nicht nur den Rückzonungsprozess beschleunigen, wie dies vom Gesetzgeber beabsichtigt wird<sup>55</sup>, sondern dass sie auch für eine weitgehende Gleichbehandlung der Rückzonungsgemeinden und der von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümer sorgen. Die Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern bietet damit eine hohe Gewähr, dass die mit dem revidierten RPG verbundenen Ziele in naher Zukunft erreicht werden können.
- Die Rückzonungsstrategie erlaubt es auch, die Rückzonungsflächen rasch und gezielt planungsrechtlich zu sichern und damit die in der Raumplanungsverordnung enthaltenen Vorgaben des Bundes zu erfüllen (Art. 5a Abs. 3 Abs. c/d RPV).

Im Zusammenhang mit der Gemeindeautonomie ist auch zu berücksichtigen, dass der Kanton bei der Festlegung der Flächen in engem Austausch mit den betroffenen Gemeinden war und diese verschiedentlich in die Entscheidungsfindung einbezogen hat<sup>56</sup>. Die Suche nach geeigneten Flächen für Rückzonungen ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, nicht zuletzt wegen des emotionalen Umfelds, in welchem sie stattfindet. Die Arbeiten des Kantons können daher auch als Dienstleistung

<sup>51</sup> BGE 141 II 393. Gemeinde Attalens FR und Urteil Bger 1C\_365/2015 vom 9.12.2015, Gemeinde Oberbüren SG

<sup>52</sup> Urteil Bger 1C\_311/2010 vom 07.10.2010, Gemeinde Evolène VS, E. 10; BGE 116 Ia 221 E. 4d

<sup>53</sup> BGE 116 Ia 221 E. 4d

<sup>54</sup> MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 30; MAHAIM RAPHAËL, le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, S. 617

<sup>55</sup> MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 30 f. mit Hinweis auf die Beratungen im Nationalrat

<sup>56</sup> Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» («Rückzonungsstrategie»), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020, Anhang 3: Prozess zur Festlegung der potenziellen Rückzonungsflächen

und Unterstützung der Gemeinden verstanden werden. Sie tragen zur Versachlichung des Rückzonenprozesses bei.

Darauf hinzuweisen ist auch, dass es sich bei den Vorgaben des Richtplans um behördenverbindliche «Handlungsanweisungen» an die Gemeinden handelt (gestützt auf Art. 9 Abs. 1 RPG in Verbindung mit Art. 22 RPV), nicht aber um grundeigentümerverbindliche Anordnungen. Die Rechtslage der Grundstücke wird erst im Verfahren der Nutzungsplanung parzellenscharf grundeigentümerverbindlich und damit abschliessend geklärt. Erst hier lässt sich die Frage beantworten, ob eine Rückzonenmassnahme am Ende so, wie sie vom Richtplan intendiert ist, effektiv realisiert werden kann<sup>57</sup>. Die Gemeinden verfügen somit bei der konkreten Umsetzung des Rückzonenauftrags über ein gewisses – wenn auch mit Blick auf die Artikel 8a und 9 Absatz 1 RPG in Verbindung mit Artikel 15 RPG sehr eingeschränktes – Ermessen. Nicht auszuschliessen ist daher, dass in einzelnen Fällen von den Vorgaben des Kantons abweichende nutzungsplanerische Festlegungen getroffen werden. Die Rechtsprechung toleriert solche sachlich begründeten Abweichungen vom Richtplan in begründeten Ausnahmefällen<sup>58</sup>. Abweichende Planungsentscheide müssen die Gemeinden im Bericht zur Nutzungsplanung (Art. 47 RPV) jedoch detailliert begründen und dokumentieren<sup>59</sup>. Zudem müssen sie in solchen Fällen – soweit möglich – raumplanungsrechtlich geeignete Alternativflächen für die Rückzonung vorsehen. Der Rückzonenauftrag des RPG bleibt jedenfalls unverändert bestehen.

Bei Meinungsunterschieden über zurückzuziehende Flächen bleibt auch der Rechtsschutz der Gemeinden<sup>60</sup> und Grundeigentümer gewahrt (Art. 33/34 RPG in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 bzw. Art. 89 Abs. 2 Bst. c BGG). Sie können die vom Kanton verwendeten Rückzonenkriterien und deren Anwendung im konkreten Fall somit gerichtlich überprüfen lassen. Dabei können sie eine vorfrageweise bzw. akzessorische gerichtliche Überprüfung der vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplananordnungen verlangen.

## 5. Kriterien für die Rückzonung

### 6.1 Kriterien gemäss Literatur und Rechtsprechung

Massstab für die Rückzonung sind insbesondere die Kriterien zur Bauzonendimensionierung (Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG)<sup>61</sup> und die Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG)<sup>62</sup>. Mit dem revidierten RPG stark an Bedeutung gewonnen haben aber auch die räumlichen Entwicklungsvorstellungen des Kantons, wie sie insbesondere im Teil «Siedlung» des Richtplans (Art. 8a RPG) zum Ausdruck kommen. Bauzonen, die diesen Anforderungen und Kriterien nicht entsprechen, sind überdimensioniert. Diese Anforderungen und Kriterien sind somit auch Massstab für die Reduktion von zu grossen Bauzonen.

#### 6.1.1 Baulandbedarf für die kommenden 15 Jahre

Bei der Bauzonendimensionierung geht es zunächst um die Abschätzung des voraussichtlichen Baulandbedarfs für die nächsten 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 RPG). Es handelt sich dabei nicht um

<sup>57</sup> TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band III, Art. 9 N 31 mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung

<sup>58</sup> TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band III, Art. 9 N 32

<sup>59</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.2.1

<sup>60</sup> AEMISEGGER HEINZ/HAAG STEPHAN, Praxiskommentar RPG, Band IV, Art. 33 N 77 und AEMISEGGER HEINZ, Praxiskommentar RPG, Band IV, Art. 34 N 126 ff.

<sup>61</sup> Urteil des Bundesgerichts 1C\_134/2015 vom 10. Februar 2016 E. 3.2, Porrentruy JU.

<sup>62</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 226



eine exakte mathematische Berechnung, sondern eine Prognose<sup>63</sup>. Die Kantone und Gemeinden sind in der Wahl der Berechnungsmethode für den fünfzehnjährigen Bedarf frei. Daran ändern auch die ursprünglich für die Bauzonenberechnung auf kommunaler Ebene angedachten «Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB)» (Art. 15 Abs. 5 RPG) nichts, denn die darin enthaltene Methode ist «massgebend für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich Bauzonendimensionierung». Ausgerichtet ist sie damit auf die kantonale Richtplanung und nicht die kommunale Nutzungsplanung. Adressaten der Richtlinie sind in erster Linie der Bund und die Kantone<sup>64</sup>.

Zentrales Element für die Festlegung der Bauzonengrösse ist das in den nächsten 15 Jahren zu erwartende Bevölkerungswachstum. Diesem Wachstum sind die Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen gegenüberzustellen. Zu berücksichtigen sind auch die strategischen Entwicklungsvorstellungen des Kantons, namentlich dessen Überlegungen zur gesamthaften Grösse der Siedlungsfläche und ihrer Verteilung im Kanton sowie zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr (Art. 8a Abs 1 Bst. a und b RPG).

#### 6.1.2 Weitere zentrale Kriterien für die Bauzonenausscheidung

Gestützt auf die Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3 RPG) und die Anforderungen an Bauzonen (Art. 15 Abs 3 und 4 RPG)<sup>65</sup> kommen für Rückzonung Flächen in Frage,

- die sich für die Landwirtschaft eignen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 3 Abs. 2 Bst. a, Art. 16 Abs. 1 und 2 RPG),
- deren Überbauung Natur, Landschaft und schöne Ortsbilder beeinträchtigen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a, Art. 3 Abs. 2 Bst. c/d, Art. 17 RPG)
- deren bauliche Nutzung das Konzentrationsgebot verletzen (Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG) und Kulturland zerstückeln (Art. 15 Abs. 4 Bst. c RPG).
- die schlecht erschlossen (Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 32 Abs. 3 RPV) und insbesondere nicht angemessen an den öffentlichen Verkehr angebunden sind (Art. 3 Abs. 3 Bst. a RPG).<sup>66</sup>

#### *Schutz der Fruchtfolgefleichen*

Zu den Flächen, die sich für die Landwirtschaft eignen, gehören insbesondere auch die Fruchtfolgefleichen (FFF). Ihre Bedeutung hat sich mit dem 2012 revidierten RPG (Art. 15 Abs. 3 RPG und Art. 30 RPV) und dem revidierten Sachplan Fruchtfolgefleichen vom 8. Mai 2020<sup>67</sup> erheblich erhöht<sup>68</sup>. Der Leitfaden zur Richtplanung hält daher fest, dass dem Erhalt bzw. der grösstmöglichen Schonung der Fruchtfolgefleichen auch bei Rückzonungen Rechnung zu tragen ist<sup>69</sup>. Dies heisst jedoch nicht, dass nur die wertvollsten landwirtschaftlichen Böden für eine Rückzonung in Frage kommen. Es kann der Landwirtschaftszone auch Land zugeordnet werden, das weniger wertvoll ist, aber «im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll» (Art. 16 Abs. 1 Bst. b RPG). Zudem ist die Landwirtschaftszone multifunktional. Neben der Sicherung der Ernährungsbasis dient sie auch der Erhaltung der Landschaft und des Erholungsraums sowie dem ökologischen Ausgleich (Art. 16 Abs. 1 RPG). Und sie ist das Hauptinstrument der verfassungsrechtlich gefor-

<sup>63</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N 45 und 47

<sup>64</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N 53

<sup>65</sup> Waser Franziska, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT. 2018, N 458, S.225

<sup>66</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.1.1: Als Rückzonungskriterien besonders hervorgehoben werden in diesem - auf dem 2012 revidierten RPG basierenden - Urteil die Schonung der Landschaft und die Erhaltung von genügend guten Landwirtschaftsflächen.

<sup>67</sup> vgl. die auf S 16 erwähnte Verpflichtung der Gemeinden, den Sachplan FFF bei der Erarbeitung, Anwendung und Anpassung ihrer Nutzungspläne und bei der Ausführung weiterer raumrelevanter Tätigkeiten zu berücksichtigen, sowie den Sachplan-Grundsatz G1, wonach der Verbrauch der FFF für Zwecke jeglicher Art zu minimieren ist.

<sup>68</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 228

<sup>69</sup> UVEK/ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, 2014, Ziff. 2.4 Sicherstellung der Bauzonendimensionierung, S. 25

derten Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet. Auch diese Gründe können somit für die Zuweisung von Land in die Landwirtschaftszone sprechen<sup>70</sup>. Sie können selbst dazu führen, dass bebaute Grundstücke dieser Zone zugeführt werden (Ziff. 7).

#### *Konzentrationsgebot und weitgehend überbautes Gebiet*

Auch die anderen oben genannten Ziele und Grundsätze haben mit der Gesetzesrevision von 2012 an Bedeutung gewonnen. So kommt insbesondere dem Konzentrationsgebot, das der Zersiedlung entgegenwirken will, grosse Bedeutung zu. Nach Möglichkeit sind zusammenhängende Siedlungsgebiete auszuscheiden<sup>71</sup>. Kleine, isolierte Bauzonen sind raumplanerisch unzweckmässig und in der Regel rechtswidrig<sup>72</sup>.

Seit der Gesetzesrevision 2012 nicht mehr explizit im RPG erwähnt, ist – als Kriterium für die Bauzonenausscheidung – die Zugehörigkeit zum «weitgehend überbauten Gebiet». Für die Ausscheidung von Bauzonen und im Hinblick auf das Konzentrationsprinzip ist das Kriterium jedoch nach wie vor von Bedeutung. Für weitgehend überbautes Gebiet besteht eine ausgeprägte Erwartung auf Zuweisung zur Bauzone<sup>73</sup>. Weitgehend überbautes Gebiet ist deshalb grundsätzlich dem Baugebiet zuzuweisen. Und wenn ein Grundstück aufgrund raumplanerischer Überlegungen (zum Beispiel zur Gewährleistung von Natur- und Heimatschutzmassnahmen ausgeschiedene Grün- oder Freihaltezonen) trotzdem nicht dem Baugebiet zugeschlagen wird, ist mit einer Entschädigungspflicht aufgrund materieller Enteignung zu rechnen<sup>74</sup>. Was aber heisst «weitgehend überbaut»? Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wird in der Rechtsprechung eng verstanden. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen<sup>75</sup> (mehr zum «weitgehend überbauten Gebiet» in Ziff. 7).

Das Konzentrationsgebot zielt auch darauf ab, Erschliessungs- und Infrastrukturkosten zu sparen. In diesem Sinne kommen in erster Linie unerschlossene Grundstücke für eine Rückzonung in Frage. Erschlossene und selbst bereits überbaute Parzellen bieten jedoch keine Gewähr, dass die Grundstücke in der Bauzone verbleiben<sup>76</sup>. Rückzonungen unterliegen einer umfassenden Interessenabwägung. Bei einer Gesamtwürdigung der verschiedenen Kriterien und Interessen kann daher auch die Rückzonung erschlossener und überbauter Grundstücke angezeigt sein. Das Gleiche gilt für Grundstücke, für die ein rechtskräftiger Sondernutzungsplan besteht oder die aus anderen Gründen baureif sind. Unter Umständen ist auch denkbar, dass Grundstücke zurückgezont werden, für die rechtskräftige Baubewilligungen vorliegen<sup>77</sup>. Die Rückzonung solcher Parzellen ist vor allem in Gebieten nötig, die bereits stark zersiedelt sind<sup>78</sup>. Würde man in diesen Gebieten erschlossene und baureife Grundstücke generell von Rückzonung ausschliessen, könnte der Rückzonungsauftrag nicht erfüllt werden. Aus diesem Grund ist gemäss Bundesgericht vermehrt damit zu rechnen, dass auch bebaute Grundstücke künftig dem Nichtbaugebiet zugewiesen werden (Ziff. 7).

<sup>70</sup> BGE 116 Ia 221 E.4a

<sup>71</sup> Urteil Kantonsgericht Wallis A1 19 41 vom 24.02.2020, Gemeinde Sion (Les Agettes), E. 3.1

<sup>72</sup> BGE 124 II 391 E. 3a; Urteil Bger 1C\_374/2011 vom 14.03.2012, Gemeinde Brienz BE, E. 3; Urteil Bger 1C\_225/2008 vom 09.03.2009, Gemeinde Mase VS; E 4.1

<sup>73</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N 95 f.

<sup>74</sup> RIVA ENRICO, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 5 N 201 ff.: Die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum weitgehend überbauten Gebiet kann im Fall von Nichteinzonungen eine besondere Vertrauenssituation begründen und eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auslösen.

<sup>75</sup> Urteil Bger 1C\_275/2014 vom 01.10.2014, Gemeinde Kemmental TG, E. 2.4

<sup>76</sup> BGE 113 Ia 362 E. 2b; BGE 105 Ia 233 E. 3c/aa

<sup>77</sup> Urteil Kantonsgericht Wallis A1 19 33 vom 24.02.2020, Gemeinde Sion (Les Agettes), E. 4.2.1 und 4.2.2: Im vorliegenden Fall lag seit mehr als zwei Jahren eine Bewilligung für den Bau von neun Chalets vor; der Eigentümer hat in dieser Zeit nichts unternommen, um das Bauvorhaben umzusetzen.

<sup>78</sup> Urteil Kantonsgericht Wallis A1 19 41 vom 24. 02.2020, Gemeinde Sion (Les Agettes), E. 3.2.4

Die Eigentümer davon betroffener Bauten verfügen in diesen Fällen jedoch über die in den Artikel 24 ff. RPG umschriebene Besitzstandsgarantie<sup>79</sup> und können ihre Bauten im bisherigen Rahmen nutzen, erneuern und unter gewissen Voraussetzungen erweitern und umnutzen.

Besonderen Vertrauensverhältnissen im Hinblick auf die Überbauung der Grundstücke, auf die sich die Grundeigentümer in solchen Fällen allenfalls berufen können, kann unter Umständen im Entschädigungsverfahren infolge materieller Enteignung Rechnung getragen werden<sup>80</sup>. Die Rechtsprechung bejaht solche Vertrauenssituationen jedoch nur mit grosser Zurückhaltung<sup>81</sup>. Es gibt kein schützenswertes Vertrauen in eine Zonenordnung, die den Anforderungen des Bundesrechts nicht genügt<sup>82</sup>.

### *Verkehrsmässige Erschliessung*

Das revidierte RPG verlangt ferner eine bessere Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr (Art. 8a Abs 1 Bst. b RPG). Wohn- und Arbeitsgebiete sollen daher «schwergewichtig an Orten geplant werden, die auch mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind» (Art. 3 Abs 3 Bst. a RPG). Eine fehlende oder schlechte Anbindung an den öffentlichen Verkehr kann daher ein Grund für die Zuweisung einer Parzelle in das Nichtbaugelände sein.

### *Eignung als Bauland*

Eine wichtige Voraussetzung für die Zuweisung von Land zur Bauzone und damit auch ein zentrales Kriterium für die Rückzonung ist die Eignung von Land für eine Überbauung (Art. 15 Abs. 4 Bst. a RPG). Das Bundesgericht hält dazu Folgendes fest: «Land ist geeignet, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebiets den Anforderungen genügen, die aus der Sicht der dafür vorgesehenen Nutzung zu stellen sind. Es geht somit einerseits um die Beschaffenheit des Bodens sowie die tatsächliche Situation (Topographie, Exposition, Klima usw.), also die natürlichen Gegebenheiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG). Andererseits sind für die in Frage stehende Nutzung die Ziele und Grundsätze des massgebenden Rechts zu beachten. Dazu gehören insbesondere diejenigen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (vorab ... Art. 3 Abs. 3 Bst. a und b RPG).»<sup>83</sup> An der tatsächlichen Eignung fehlt es somit etwa dann, wenn die Sicherheit der Bewohner, der Bauten und der Infrastrukturanlagen durch Hochwasser, Hangrutsch oder Lawinen gefährdet ist. In rechtlicher Hinsicht ungeeignet kann eine Bauzone sein, wenn die Planungswerte der Lärmschutzverordnung nicht eingehalten werden können<sup>84</sup>.

#### 6.1.3 Verhältnismässigkeit

Eingriffe in das Grundeigentum müssen verhältnismässig sein. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass eine Massnahme zur Erreichung des beabsichtigten Ziels geeignet und erforderlich sowie zumutbar ist<sup>85</sup>.

Die Massnahme muss somit «geeignet» sein, das mit der Rückzonung gewünschte Ziel zu erreichen. Die Erfüllung dieser Anforderung dürfte bei Rückzonungen in den meisten Fällen offensichtlich und daher unproblematisch sein.

Bei der «Erforderlichkeit» stellt sich die Frage, ob es ein die Eigentumsgarantie weniger beeinträchtigendes Mittel gibt, um das Ziel zu erreichen. Es soll nur jene Massnahme ergriffen werden,

<sup>79</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.1.1

<sup>80</sup> RIVA ENRICO, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 5 N 174 und N 198 ff.

<sup>81</sup> BGE 137 II 182 E. 3.6.2; Urteil Bger 1C\_612/2018 vom 16.10.2019, Gemeinde Miège VS, E. 6

<sup>82</sup> RIVA ENRICO, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 5 N 199

<sup>83</sup> BGE 114 Ia 245 E. 5c

<sup>84</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N 92 und 94

<sup>85</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.1.1

die es für die Zielerreichung unbedingt braucht. Hier könnte man sich allenfalls die Frage stellen, ob ein Grundstück einer Reservezone statt Landwirtschaftszone zugeteilt werden könnte, was bedeuten würde, dass es bei einem künftigen Baulandbedarf prioritär einer Bauzone zugeteilt würde. Rechtlich und auch faktisch dürfte dies jedoch kaum etwas ändern. Die Reservezone gilt wie die Landwirtschaftszone als Nichtbauzone und die spätere Zuweisung des Landes bedarf einer ordentlichen Nutzungsplanrevision mit einer neuen umfassenden Interessenabwägung. Angesichts der – auch nach erfolgter Rückzonung – erheblichen Nutzungs- und Bauzonenreserven in den Rückzonungsgemeinden (Ziff. 6.3), dürfte die Wahrscheinlichkeit äusserst klein, dass in den nächsten Jahren und Jahrzehnten Land von der Reservezone wieder der Bauzone zugeführt wird<sup>86</sup>.

Die Zumutbarkeit bedeutet, dass ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem verfolgten Ziel (Eingriffszweck) und den beeinträchtigten öffentlichen und privaten Interessen (Eingriffswirkung) bestehen muss (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn). Hier stellt sich die Frage, ob das Interesse am Ziel der Rückzonung als so bedeutsam erscheint, dass es die Beschränkung des Grundeigentums rechtfertigt. Die Zumutbarkeit hängt also von der Gewichtung der einander gegenüberstehenden Interessen ab.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kann der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung ein derart hohes Gewicht zukommen, dass sich daraus die begründete Erwartung einer Zuweisung von Land zu einer Bauzone ergibt. Namentlich die Erschliessungsplanung oder durchgeführte Baulandumlegungen können beim Grundeigentümer das Vertrauen wecken, dass davon erfasstes Land in der Bauzone bleibt oder künftig zugewiesen wird<sup>87</sup>. Die Vorgeschichte und der Vertrauensschutz verleihen einem Grundeigentümer jedoch – wie bereits erwähnt (Ziff. 6.1.2) – keinen Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone<sup>88</sup>. Die Verwirklichung der in Verfassung und Gesetz enthaltenen Raumplanungsgrundsätze und damit auch die gesetzeskonforme Ausscheidung von Bauzonen hat – wie verschiedentlich erwähnt – Vorrang vor der Beständigkeit altrechtlicher nicht RPG konformer Nutzungspläne<sup>89</sup>. Voraussetzung für die Geltendmachung von Vertrauensschutzinteressen ist gemäss Bundesgericht, dass neben der Vorgeschichte im Vorfeld der Nutzungsplanrevision, die klar auf eine Einzonung des Gebietes ausgerichtet war, keine Kollision mit dem geltenden Recht – beispielsweise einer RPG-konformen Nutzungsplanung – absehbar war und im Vorfeld auch keine Behörde auf eine allfällige Unvereinbarkeit mit dem geltenden Recht hingewiesen hat<sup>90</sup>. Dies ist bei den im Kanton Luzern anstehenden Rückzonungen klar nicht der Fall. Die Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zurückzuzonen, ist seit der Revision des RPG von 2012 in der ganzen Schweiz und damit auch im Kanton Luzern allgemein öffentlich bekannt und war sowohl im eidgenössischen Parlament als auch im Abstimmungskampf über das RPG 2012 ein zentrales Thema. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern hat am 11. Juni 2018 sämtliche Luzerner Gemeinden über die Bauzonensituation auf ihrem Gemeindegebiet informiert, die Rückzonungsgemeinden explizit erwähnt und ihnen zusätzliche Informationen über das weitere Vorgehen zugestellt. Am 8. November 2018 wurden die Gemeinden von der Dienststelle rawi zudem darüber informiert, welche Kriterien für die Beurteilung der Rückzonungsflächen angewendet werden<sup>91</sup>.

<sup>86</sup> BÜHLMANN LUKAS, Rückzonungen sind facettenreich, Inforum VLP-ASPAN (EspaceSuisse), 2/2013, S. 4

<sup>87</sup> BGE 132 II 218 E. 6.1; BGE 118 Ia 151 E. 5a

<sup>88</sup> BGE 119 Ib 124 E. 4c/aa; Urteil Bger. 1P.580/1994, E. 7c/cc, in: ZBI 1996 272

<sup>89</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.2.2; BGE 118 Ia 151 E. 5c

<sup>90</sup> BGE 132 II 218 E. 6.1; BGE 125 II 431 E. 6; BGE 119 Ib 229 E. 3d

<sup>91</sup> Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» (Rückzonungsstrategie), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020, Anhang 3

## 6.2 Kriterien gemäss der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern

Der 2016 geänderte Richtplan des Kantons Luzern hält im Kapitel «S1-8 Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» fest, dass Auszonungen bei Flächen zu prüfen sind:

- die über einen Zeitraum von zehn Jahren oder mehr keine Entwicklung aufweisen, für die keine Entwicklungsabsichten seitens der Eigentümer sichtbar sind oder die langfristig blockiert sind,
- die sich an raumplanerisch ungünstigen, insbesondere peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden,
- die nicht zonenkonform genutzt werden.

Ergänzt und präzisiert werden diese Kriterien für mögliche Auszonungen im Schreiben der Dienststelle rawi an die Rückzoningsgemeinden vom 8. November 2018 und in der «Rückzoningstrategie» vom 30. Januar 2020. Darin werden zehn Kriterien formuliert, die bei Rückzonungen zu berücksichtigen sind und die der Kanton den Rückzoningflächen, die er unter mehrmaliger Anhörung der Gemeinden identifiziert hat, zugrunde legte. Unterschieden wird dabei zwischen der «raumplanerischen Zweckmässigkeit» von Rückzoningflächen und der «raumplanerischen Verhältnismässigkeit». Als Erstes muss jedoch der «Rückzoningbedarf» abgeklärt werden. Die zehn Rückzoningkriterien lauten entsprechend wie folgt<sup>92</sup>:

### A Rückzoningbedarf

#### 1. «Rückzoningzielwert»:

Eindeutig überdimensionierte Bauzonen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 RPG weisen Gemeinden auf, die selbst beim hohen Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 und der Berücksichtigung einer Berechnungsunschärfe von 3 Prozent immer noch über zu grosse unbebaute Bauzonen verfügen (Rückzoninggemeinden). Die dabei rechnerisch ermittelte Überkapazität stellt den anzustrebenden Rückzoningwert (Zielwert) dar. In den meisten Gemeinden weisen die vom Kanton aufgrund der nachfolgenden Kriterien bezeichneten Rückzoningflächen einen geringeren Flächenwert als dieser Rückzoningzielwert auf. Der Rückzoningwert soll jedoch nach Möglichkeit erreicht werden.

### B Raumplanerische Zweckmässigkeit

#### 2. «Unüberbaute Bauzonenfläche» oder Bauzone mit nicht zonenkonformen Bauten:

Es handelt sich beispielsweise um landwirtschaftliche Bauten, die zweckmässigerweise in die Landwirtschaftszone gehören.

#### 3. «Lage innerhalb der Gemeinde»:

Je weiter entfernt die Lage gegenüber dem Gemeindekern mit Versorgungseinrichtungen, öffentlichen Einrichtungen und dergleichen ist, desto geeigneter ist das Grundstück für eine Rückzoning.

#### 4. «Lage innerhalb der Bauzone»:

Je näher die Parzelle am Bauzonenrand liegt, desto zweckmässiger ist sie für eine Rückzoning. Demgegenüber sind unbebaute Parzellen, die weitgehend von bebauten Bauzonen umgeben sind, kaum für eine Rückzoning geeignet.

#### 5. «Erschliessung nach Art. 19 RPG und Art 32 Abs. 3 RPV»:

Je mehr es beim Grundstück an Erschliessungserfordernissen mangelt (Zufahrt für Motorfahrzeuge inkl. Notdienste, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Energieversorgung), umso mehr ist es für eine Rückzoning geeignet.

---

<sup>92</sup> Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» (Rückzoningstrategie), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020, S. 8 und Anhang 2, S.20

6. **«öV-Erschliessung»:**

Je weiter entfernt ein Grundstück von der nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs ist und/oder je geringer der Fahrplankontakt ist, desto geeigneter ist es für eine Rückzonung.

7. **«Erschwerte Bebaubarkeit»:**

Weist ein Grundstück eine unzweckmässige Form auf oder ist es durch Baulinien, Gewässerräume und dergleichen eingeschränkt, kann eine Rückzonung zweckmässig sein. Die gilt auch im Fall von Naturgefahren oder technischen Gefahren (Störfallvorsorge) oder wenn ein Grundstück wegen Lärm und anderen Immissionen nur mit grösserem Aufwand überbaut werden kann. Eine steile Topografie ist aus Sicht der haushälterischen Bodennutzung hingegen weniger ein Rückzonungskriterium.

### C Raumplanerische Verhältnismässigkeit

8. **«Bauzonendauer»:**

Ist das Grundstück seit zehn Jahren oder mehr eingezont, aber noch nicht überbaut, ist die Nachfrage offensichtlich nicht gegeben und eine Rückzonung angezeigt. Zu prüfen sind in diesem Zusammenhang die Gründe, weshalb bisher keine Überbauung stattfand (blockierte Verhältnisse, z.B. innerhalb der Eigentümerschaft).

9. **«Bestehender Bebauungs- oder Gestaltungsplan»:**

Je länger die Genehmigung des Bebauungs- oder Gestaltungsplanes zurückliegt, desto eher ist eine Rückzonung angezeigt. Nicht realisierte Gestaltungspläne verlieren nach fünf Jahren ihre Geltung (§ 80 Abs. 1 PBG).

10. **«Bauabsichten»:**

Liegt kein Baugesuch vor oder wurde / wird dieses erst deutlich nach dem Informationsschreiben des BUWD vom 11. Juni 2018 an die Rückzonungsgemeinden (d.h. ab 2019) erarbeitet und eingereicht, ist davon auszugehen, dass keine ernsthaften Bauabsichten vorliegen.

Die Kriterien der raumplanerischen Zweckmässigkeit müssen nicht kumulativ erfüllt sein, um die Rückzonung zu befürworten. Die Kriterien der Verhältnismässigkeit werden nur angewendet, wenn die raumplanerische Zweckmässigkeit der Rückzonung als gegeben erachtet wird.

Bei der konkreten Anwendung dieser Kriterien können sich Abgrenzungsfragen ergeben (z.B. wenn die vom Kanton vorgegebenen Rückzonungsflächen nicht entlang von Grundstücksgrenzen oder Strassenrändern verlaufen), oder es kann noch offen sein, welcher Nichtbauzone oder nicht überbaubaren Bauzone eine zurückzuzonende Fläche zuzuweisen ist (z.B. einer Grünzone oder Landwirtschaftszone). Hier verfügt die Gemeinde über Ermessensspielraum, den sie bei der definitiven Festlegung der Rückzonungsflächen in der Nutzungsplanung ins Spiel bringen kann. Somit ergeben sich für den Kanton – gestützt auf die oben erwähnten Kriterien und die konkrete ortsspezifische Anwendung – drei Arten von Rückzonungsflächen<sup>93</sup>:

- *Rückzonungsfläche (rot)*: Fläche, bei der die Rückzonung gemäss den zehn vom Kanton vorgegebenen Kriterien raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist. «Die Zuweisung in die Nichtbauzone (in erster Linie Landwirtschaftszone) ist erforderlich und kann ortsspezifisch konkret genug bestimmt werden.»
- *Rückzonungsfläche, Konkretisierung durch die Gemeinde (rot schraffiert)*: Fläche, bei der die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist, bei der jedoch für die eigentümergebundene Festlegung hinsichtlich Zonenabgrenzung und Zonenzuweisung (Landwirtschaftszone / Grünzone) noch eine Konkretisierung in der Nutzungsplanung notwendig ist.
- *Rückzonungsfläche, zurzeit nicht verhältnismässig (orange)*: Fläche, bei der eine Rückzonung zwar raumplanerisch zweckmässig, zurzeit aber nicht verhältnismässig ist (u.a. rechtskräftige

<sup>93</sup> Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» (Rückzonungsstrategie), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020, S. 8 und Anhang 2, S.21

Baubewilligung oder rechtskräftiger Gestaltungsplan bzw. Bebauungsplan, Grundstück nach 2014 eingezont, gültige Vereinbarung bezüglich Baulandverfügbarkeit). Nach Ablauf der massgebenden Fristen sind unbebaute Flächen zurückzuzonen, es sei denn, eine nochmalige Prüfung der raumplanerischen Zweck- und Verhältnismässigkeit führt zu neuen Erkenntnissen.

Die Kriterien der «raumplanerischen Zweckmässigkeit» gemäss der Rückzonungsstrategie decken sich zu einem grossen Teil mit den in Ziffer 6 aufgeführten Kriterien, die sich aus der Literatur und Rechtsprechung ergeben, auch wenn dies nicht auf den ersten Blick ersichtlich ist. So tragen die Kriterien «Überbaute Bauzonenfläche» «Lage innerhalb der Gemeinde» und «Lage innerhalb der Bauzone» dem raumplanerischen Konzentrationsgebot Rechnung und sie helfen, Landwirtschaftsflächen zu sichern sowie Natur und Landschaft zu schonen. Die Kriterien «Erschliessung nach Art. 19 RPG und Art 32 Abs. 3 RPV» und insbesondere «öV-Erschliessung» decken sich mit dem Anliegen des (revidierten) RPG, unnötige Erschliessungsinfrastruktur zu vermeiden und Siedlungsentwicklung und Verkehr besser aufeinander abzustimmen. Die fehlende Eignung der Grundstücke für die Überbauung ist mit dem Kriterium «erschwerter Bebaubarkeit» abgedeckt.

Was im Kriterienkatalog der Luzerner Rückzonungsstrategie jedoch fehlt, ist die ausdrückliche Erwähnung der wertvollen Landwirtschaftsflächen und namentlich der Fruchtfolgeflächen, auf die das revidierte RPG (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG und Art. 15 Abs. 2 RPG) und der überarbeitete Sachplan Fruchtfolgeflächen vom 8. Mai 2020 besonderes starkes Gewicht legen. Daran ändern auch ungenaue Angaben über die Bodenqualität bzw. fehlende Bodenkartierungen nichts, die im Kanton Luzern die Prüfung dieses Anliegens erschweren. Auch der Schonung von Natur und Landschaft dürfte in der Rückzonungsstrategie etwas mehr Bedeutung zugemessen werden. Das revidierte RPG, das als indirekter Gegenvorschlag der «Landschaftsinitiative» der Umweltverbände entgegengesetzt wurde, misst diesem Anliegen erhöhte Bedeutung zu (Art. 15 Abs. 3 RPG) und bereits das frühere RPG verlangt, dass «Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen», «See- und Flussufer freigehalten (...) werden» und «naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben» (Art. 3 Abs. 2 RPG). Diese Anliegen sind zwar indirekt Ausfluss der Rückzonungskriterien; beispielsweise der Kriterien 2 (unüberbaute Bauzonenfläche), 3 (Lage innerhalb der Gemeinde) und 4 (Lage innerhalb der Bauzone). Sie finden aber keine explizite Erwähnung.

Offen ist, inwieweit der Kanton diesen Kriterien bei der Bezeichnung der Rückzonungsflächen im konkreten Anwendungsfall Rechnung getragen hat. Es liegt an den Gemeinden, bei der Umsetzung der Rückzonungsstrategie ein besonderes Augenmerk auf die Anwendung dieser Kriterien zu richten und unter Umständen gewisse Korrekturen an den Vorgaben des Kantons bzw. den von ihm bezeichneten Rückzonungsflächen vorzunehmen. Im Zusammenhang mit den Fruchtfolgeflächen gilt es zu berücksichtigen, dass deren Schutz oft mit dem Anliegen der guten öV-Erschliessung in Konflikt steht. Bahnhöfe und andere Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, die für die Auscheidung von Bauzonen ein wichtiges Kriterium sind, befinden sich nicht selten da, wo die besten Landwirtschaftsböden sind. Hier sind – wenn der Kanton diesen Anliegen bei der Identifizierung der Rückzonungsflächen nicht oder zu wenig Rechnung getragen hat – von den Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung detaillierte Interessenabwägungen vorzunehmen (Sachplan Fruchtfolgeflächen, S. 16 und Grundsatz G1). Solche vertieften Abklärungen sind nicht nur bei Flächen erforderlich, die aus der Sicht des Kantons noch zu konkretisieren sind (rot schaffierte Flächen), sondern auch bei Flächen, für welche die Rückzonung aus der Sicht des Kantons bereits feststeht (rote Flächen). Die Folge solcher vertieften Abklärungen durch die Gemeinden dürfte mit Blick auf den zu erstrebenden «Rückzonungszielwert» eher ein «Mehr» und nicht ein «Weniger» an zurückzuzonenden Flächen sein.

Klar weiter als die verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsüberlegungen (Ziff. 6.1.3), geht die «raumplanerische Verhältnismässigkeit» der Luzerner Rückzonungsstrategie. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann bei einer Gesamtwürdigung der verschiedenen Interessen auch

die Rückzonung von Grundstücken angezeigt sein, für die ein rechtskräftiger Sondernutzungsplan besteht oder die aus anderen Gründen baureif sind, ohne dass damit das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt wird. Für eine Rückzonung kommen zudem nicht nur Grundstücke in Frage, die länger als zehn Jahre eingezont sind. Wurde das Grundstück vor der jüngsten RPG-Revision 2012 eingezont, kann eine Rückzonung grundsätzlich ins Auge gefasst werden. Die Rückzonungskriterien des Kantons Luzern klammern solche Grundstücke – zumindest vorläufig – jedoch aus (orange Flächen, Ziff. 6.2). Im Rahmen der Nutzungsplanung müssen die Gemeinden daher auch die orangen Rückzonungsflächen sorgfältig überprüfen und allenfalls weitere Flächen schon im jetzigen Zeitpunkt zurückzonen. In diesem Zusammenhang gilt es darauf hinzuweisen, dass die Gerichte bei der Überprüfung revidierter Nutzungspläne und der vorfrageweisen Prüfung von Nutzungsplänen im Rahmen von Baubewilligungsprozessen oder von Verfahren über Sondernutzungspläne (Gestaltungsplan bzw. Bebauungsplan) nicht an die Festlegungen des Kantons gebunden sind, die im bundesrätlich genehmigten Richtplan und in der Rückzonungsstrategie enthalten sind. Entscheidend sind die Vorschriften zur Bauzone, wie sie in Artikel 15 RPG enthalten sind.

### 6.3 Rechtliche Würdigung der Rückzonungsstrategie und der für die Rückzonung angewandten Kriterien

Das 2012 revidierte RPG verlangt klar und ausdrücklich, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind (Ziff. 3, Art. 15 Abs. 2 RPG). Eine Ausnahme von dieser Rückzonungspflicht gibt es nicht und auch nach einer Relativierung dieses Erfordernisses – beispielsweise im Sinne von «nach Möglichkeit zu reduzieren» oder ähnlich – sucht man im Gesetz vergeblich. Der Auftrag zur Reduzierung übergrosser Bauzonen dürfte auch der grossen Mehrheit der Stimmberechtigten bewusst gewesen sein als sie 2013 der Gesetzesrevision mit nahezu einer Zweidrittelsmehrheit zustimmten. Denn neben dem Mehrwertausgleich (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> – 1<sup>sexies</sup> RPG) und den Vorschriften zur Baulandmobilisierung (Art. 15a RPG) war die Rückzonungspflicht der dritte grosse Streitpunkt der Vorlage, der den Gewerbeverband und den Hauseigentümerverband zur Ergreifung des Referendums ermunterte und im Abstimmungskampf grosse Diskussionen auslöste. Auch für die Umweltorganisationen war der Rückzonungsauftrag ein wichtiger Gesetzesbestandteil, ohne den sie die Initiative nicht zugunsten des indirekten Gegenvorschlags zurückgezogen hätten<sup>94</sup>. Die Pflicht zur Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen ist somit klar und unmissverständlich.

Über einen gewissen Spielraum bei der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen verfügen die Kantone und Gemeinden einzig bei der Frage, wann eine Bauzone den Anforderungen des RPG genügt und insbesondere bei der Abschätzung des «voraussichtlichen Bedarfs für 15 Jahre» (Art. 15 Abs. 1 RPG). Hier besteht ein gewisses Ermessen. Die Kantone und Gemeinden können sich bei dieser Aufgabe an den «Technischen Richtlinien Bauzonen» (Art. 15 Abs. 5 RPG) orientieren, die für die Berechnung der gesamtkantonalen Bauzonen gelten (Ziff. 5.1). Grundsätzlich aber besteht eine grosse Freiheit in der Methodenwahl<sup>95</sup>. Ob eine solche Freiheit auch für die Kriterienliste zur Bezeichnung der Rückzonungsflächen gilt, wie dies FRANZISKA WASER in ihrer Dissertation zur Rückzonung von Bauzonen festhält, ist zu bezweifeln<sup>96</sup>. Um die Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des RPG und die Anforderungen an die Ausscheidung von Bauzonen kommen Kantone und Gemeinden nicht herum<sup>97</sup>. Es gilt jedoch stets eine Beurteilung im Einzelfall vorzunehmen.

<sup>94</sup> Nationalrätin Franziska Teuscher: Bei der Bestimmung, wonach zu grosse Bauzonen zu verkleinern sind, geht es um ein «Kernstück des Gegenvorschlags»: AB N 2011 1790

<sup>95</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISSLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N 53 und 60

<sup>96</sup> Waser Franziska, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT. 2018, N 456

<sup>97</sup> TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band III, Art. 8a N. 17/18



Der Kanton Luzern macht in seiner Rückzonungsstrategie von seinem Ermessensspielraum grosszügig Gebrauch und dies in dreifacher Hinsicht:

1. Für die Ermittlung der zu erwartenden Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung der kommenden 15 Jahre setzt der Kanton auf das hohe Wachstumsszenario des Bundesamtes für Statistik (BFS) und nicht auf das mittlere, das vom Bund als Referenzszenario empfohlen wird (Art. 5 Abs. 2 RPV). Dies ist nicht rechtswidrig. Die Kantone können zwischen dem mittleren und dem hohen Wachstumsszenario frei wählen und unter Umständen gar Wachstumsannahmen über dem hohen Szenario treffen<sup>98</sup>.

Der Kanton Luzern hat sich unter anderem für das hohe Bevölkerungswachstum entschieden, um eine gewisse Stabilität beim Rückzonusbedarf sicherzustellen, falls sich das tatsächliche oder das prognostizierte Bevölkerungswachstum künftig ändern sollte. Es soll auch vermieden werden, dass zurückgezonte Grundstücke wegen des veränderten Bedarfs nach kurzer Zeit wieder eingezont werden müssen<sup>99</sup>.

Die Literatur begegnet dieser Praxis mit Skepsis. So hält PIERRE TSCHANNEN fest, dass sich gestützt auf das hohe Szenario «auf bequeme Weise»<sup>100</sup> ein höherer Bauzonenbedarf herleiten lässt und die Zahl der Rückzonungen so reduziert werden kann<sup>101</sup>. ARNOLD MARTI erachtet die «Aufweichungsmöglichkeiten», welche die Wahl des hals nicht unproblematisch und verlangt, dass sie «sehr streng gehandhabt werden, da andernfalls keine wirksame Siedungsbegrenzung erwartet werden kann»<sup>102</sup>.

2. Der Kanton gewährt auf den – gestützt auf das Berechnungstool LUBAT und unter Berücksichtigung des hohen Wachstumsszenarios berechneten – Bauzonenflächen einen generellen Bonus von drei Prozent und trägt damit «Unschärfen der Berechnungen» Rechnung. Den Unschärfen der Berechnungen trägt er jedoch bereits mit der Wahl des hohen Wachstumsszenarios und den Rückzonuskriterien Rechnung, die stark zugunsten einer Belassung der Grundstücke in den Bauzonen sprechen (Ziff. 6.2, nachfolgend Punkt 3).
3. Der Kanton setzt nicht konsequent auf eine quantitative Rückzonusung, wie sie sich aus der Berechnung der Bauzonen grösser ergibt (Rückzonusungszielwert), sondern berücksichtigt – was durchaus dem RPG entspricht – auch qualitative Überlegungen. Solchen Überlegungen räumt er jedoch mit den Rückzonusungskriterien 2 – 9 viel Platz ein. So stehen bei der Beurteilung der Rückzonusungsflächen die «raumplanerische Zweckmässigkeit» und die «raumplanerische Verhältnismässigkeit» stark im Vordergrund und nicht die Erreichung der aufgrund des Rückzonusungsbedarfs ausgewiesenen Rückzonusungsflächen (Rückzonusungszielwert). Die Folge davon ist, dass nur 70 ha statt 170 ha zurückgezont werden. Der Rückzonusungszielwert kann zwar aufgrund der oft fehlenden für eine Rückzonusung nicht geeigneten Grundstücke nicht erreicht werden. Es handelt sich jedoch um eine erhebliche Unterschreitung der zahlenmässig angestrebten Rückzonusung (Rückzonusungszielwert).

Mit Blick auf Artikel 15 Absatz 2 RPG, der eine uneingeschränkte Rückzonusung verlangt und keine Ausnahmen vorsieht, sondern lediglich Interpretationsspielraum lässt (voraussichtlicher Bedarf) sowie ein gewisses Ermessen bei der Beurteilung der Rückzonusungsqualität einzelner Parzellen einräumt, ist die Rückzonusungspraxis des Kantons Luzern als sehr zurückhaltend und keineswegs streng zu bezeichnen. Allein schon die Wahl des hohen Bevölkerungswachstumsszenarios lässt viel Spielraum und müsste den Kanton bei der weiteren Beurteilung von Grundstücken, die für eine Rückzonusung in Frage kommen, zu einer strengen Praxis veranlassen. Der Kanton gewährt jedoch

<sup>98</sup> UVEK/ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, S. 7

<sup>99</sup> Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» (Rückzonusungsstrategie), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020, Ziff. 3 S. 7

<sup>100</sup> TSCHANNEN PIERRE, Praxiskommentar RPG, Band III, Art. 8a N 19

<sup>101</sup> AEMISEGGER HEINZ/KISLING SAMUEL, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 15 N 36

<sup>102</sup> MARTI ARNOLD, Richtplanung im Bereich der Siedlung, in: Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 37

zusätzlich zur Wahl des hohen Wachstumsszenarios einen Flächenbonus von drei Prozent wegen «Unschärfen der Berechnungen» und verzichtet aufgrund der «raumplanerischen Zweckmässigkeit» und der «raumplanerischen Verhältnismässigkeit» auf weitreichende Rückzonungen (ca. 100 ha). Der in der Strategie enthaltene Zielwert für Rückzonungen wird damit klar unterschritten.

Zu streng, wie man dies bisweilen hört, ist die Luzerner Rückzonungsstrategie in rechtlicher Hinsicht somit nicht. Man müsste sich eher fragen, ob die mit der Strategie eingeleitete Rückzonungspraxis des Kantons Luzern überhaupt RPG-konform ist. In diesem Zusammenhang ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Gerichte und insbesondere das Bundesgericht die vom Bundesrat erlassenen auf die kantonale Richtplanung ausgerichteten technischen Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen gemäss Artikel 15 Absatz 5 RPG und die vom Bundesrat genehmigten Richtplanfestlegungen der Kantone in Prozessen über einzelne konkrete Sondernutzungsplan- und Baubewilligungsverfahren vorfrageweise überprüfen können und nicht an die Rückzonungsstrategie der Kantone gebunden sind.

In diesem Zusammenhang gilt es jedoch zu bedenken, dass es in gewissen Gemeinden – trotz klarem Rückzonungsbedarf – nicht selten an geeigneten Flächen für Rückzonungen fehlt. Dies kann beispielsweise für Bauzonen mit vielen Baulücken zutreffen<sup>103</sup>. Die Zuweisung eines weitgehend von bebauten Parzellen umgebenen Grundstücks zur Landwirtschaftszone macht landwirtschaftlich kaum je Sinn und für die Schaffung von Grün- und Freihaltezonen im Siedlungsgebiet besteht in ländlich geprägten Gemeinden oft wenig Bedarf; es sein denn, solche Zonen würden sich aus Landschafts- und Ortsbildschutzgründen anbieten (Aussichtsschutz, Umgebungsschutz für eine Kirche oder für ein anderes Kulturdenkmal)<sup>104</sup>. Bei gewissen Siedlungsmustern kann somit nicht immer im gewünschten Mass zurückgezont werden. Grössere unbebaute Teile von Bauzonen oder kleine Parzellen am Siedlungsrand sind jedoch konsequent zurückzuzonen (Ziff. 7).

Zu bedenken ist schliesslich auch, dass es sich bei der Kriterienliste und den damit verbundenen Flächenvorgaben des Kantons um behördenverbindliche (Art. 9 Abs. 1 RPG, Art. 22 RPV) richtplanerische Handlungsanweisungen an die Gemeinden und nicht um parzellenscharf ausgerichtete grundeigentümergebundenen und direkt anwendbare Rechtssätze handelt. Den Anforderungen des RPG ist somit bei der konkreten Umsetzung in den kommunalen Nutzungsplänen Rechnung zu tragen.

## 7 Umgang mit Besonderheiten im Siedlungsgefüge

Wie oben erwähnt, eignen sich nicht alle Flächen für Rückzonungen. So macht es oft wenig Sinn, einzelne unbebaute Parzellen, die von bebauten Flächen umgeben sind, zurückzonen. Auf der anderen Seite können nicht nur – wie dies raumplanerisch erstrebenswert ist – grosse, unbebaute Flächen einer Landwirtschaftszone oder anderen Nichtbauzone zugewiesen werden. Es gibt oft nicht genug solcher Flächen. Um den Rückzonungsauftrag des RPG trotzdem zu erfüllen, müssen daher auch kleinere unbebaute Flächen zurückgezont werden. Dies kann zu besonderen Siedlungsmustern führen, beispielsweise zu Flickenteppichen, in denen sich Bauzonen und Nichtbauzonen auf relativ kleinen Flächen abwechseln und ein «Leopardenmuster» bilden oder es können «Zahnlücken» am Siedlungsrand entstehen, wenn einzelne Parzellen am Rande einer Bauzone zurückgezont werden. Wie sind solche Siedlungsmuster rechtlich zu beurteilen?

<sup>103</sup> THURNHERR DANIELA, Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, S. 227

<sup>104</sup> BÜHLMANN LUKAS, Rückzonungen sind facettenreich, Inforum VLP-ASPAN (EspaceSuisse), 2/2013, S.4

Gemäss RPG sind die Siedlungen zu konzentrieren (Art. 1 Abs. 2 Bst. b RPG) und der Landwirtschaft möglichst grosse zusammenhängende Flächen zuzuweisen (Art. 16 Abs. 2 RPG). Grössere unbebaute Gebiete innerhalb der Bauzonen sind daher zu vermeiden; ebenso wie die Zerstückelung des Kulturlands (Art. 15 Abs. 4 Bst. c RPG). Siedlungsmuster, die diesen Anforderungen genügen, sind jedoch der Idealfall. Vor allem auch deshalb, weil in den letzten Jahren raumplanerisch viel gesündigt wurde und Bauzonen an Orten ausgeschieden und bebaut wurden, die den planungsrechtlichen Vorgaben widersprechen.

Würden heute nur grosse unbebaute Flächen zurückgezont, könnte der Rückzonungsauftrag des RPG nicht erfüllt werden. Für Rückzonungen sind daher auch Flächen in Betracht zu ziehen, welche einzelnen raumplanerischen Zielen und Grundsätzen zuwiderlaufen. Dies gilt es insbesondere auch dann zu berücksichtigen, wenn es um den schwierigen Entscheid über die Aufnahme oder den Verbleib eines Grundstücks in einer Bauzone geht. Die Ziele und Grundsätze des RPG gelten nicht absolut. Erforderlich ist stets eine umfassende Abwägung aller für die Raumplanung massgebenden Interessen<sup>105</sup>. Und diese Abwägung muss die Gemeinde im Bericht zur Nutzungsplanung (Art. 47 RPV) dokumentieren<sup>106</sup>.

Äusserst hilfreich für die Beurteilung der Frage, ob eine Parzelle dem Baugebiet oder Nichtbaugebiet zugeteilt werden soll, ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum «weitgehend überbauten Gebiet» (Ziff. 6.1.2). Der Begriff – im früheren RPG war er ausdrücklich enthalten – wird in der Rechtsprechung eng verstanden. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken<sup>107</sup>. Im Detail umschreibt das Bundesgericht den Begriff wie folgt: «Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, parzellenübergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur. Überbautes Gebiet in diesem Sinn liegt nur vor, soweit die bereits vorhandene Überbauung Siedlungscharakter aufweist; ausschlaggebend dafür sind das Ausmass, in dem sich Art und Nutzung der Bauten von der Bewirtschaftung des Umlandes gelöst haben, eine geschlossene Überbauung darstellen, erschlossen und miteinander oder den übrigen Bauzonen verbunden sind und eine öffentliche Infrastruktur besteht (...). Dies ist in der Regel zu verneinen für periphere Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat (...). Landwirtschaftliche oder andere primär für die Freilandnutzung bestimmte Bauten geben in der Regel kein oder nur ein wenig gewichtiges Argument für eine Zuteilung zur Bauzone ab (...). Insofern kommt es (...) nicht darauf an, ob die Parzellen, deren Einzonung verlangt wird, weitgehend oder sogar vollständig überbaut sind und nicht (mehr) für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden. Entscheidend ist vielmehr, ob die vorhandene Überbauung Siedlungscharakter aufweist.»<sup>108</sup>

Blosse Häusergruppen genügen somit nicht für die Zuweisung zur Bauzone, auch wenn sie mehrheitlich nicht landwirtschaftlichen Charakter aufweisen. Sie müssen zusätzlich Siedlungsqualität besitzen<sup>109</sup>, also dem Wohnen und/oder Arbeiten dienen und über eine gewisse dörfliche Infrastruktur verfügen. Verlangt wird zudem eine tendenziell geschlossene Bebauung. Die einzelnen Bauten müssen untereinander oder mit den übrigen Bauzonen verbunden sein<sup>110</sup>.

<sup>105</sup> Urteil Bger 1C\_252/2012 vom 12.03.2013, Gemeinde Oberriet SG, E. 5.2

<sup>106</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.2.1

<sup>107</sup> Urteil BGER 1C\_275/2014 vom 01.10.2014, Gemeinde Kemmental TG, E. 2.4: Baulücken sind einzelne unbebaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen.

<sup>108</sup> Urteil BGER 1C\_252/2012 vom 12.03.2013, Gemeinde Oberriet SG, E. 6.1; siehe auch Urteil Bger 1C\_225/2008 vom 09.03.2009, Gemeinde Mase VS; E 4.1

<sup>109</sup> Urteil Bger 1C\_374/2011 vom 14.03.2012, Gemeinde Brienz BE, E. 3

<sup>110</sup> EJPD/BRP, 36 x 15 und 16, 36 Bundesgerichtsentscheide zu Artikel 15 und Artikel 16 RPG, S. 17 f.

In peripheren, stark zersiedelten Gebieten kommt man somit nicht um die Rückzonung erschlossener, baureifer oder teilweise bebauter Grundstücke herum<sup>111</sup>. Auch die geringe Nähe zum Dorfzentrum ist nicht ein zwingender Grund für die Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone<sup>112</sup>.

Dass einzelne Bauten nach einer erfolgten Rückzonung nicht mehr zonenkonform sind, erachtet das Bundesgericht nicht zuletzt vor dem Hintergrund der für sie bestehenden Besitzstandsgarantie nicht als grundsätzliches Problem<sup>113</sup>. Es weist im Gegenteil darauf hin, dass solche Situationen künftig zunehmen würden, da zahlreiche Gemeinden ihre Bauzonen deutlich verkleinern müssten<sup>114</sup>. Daher müssen aus Sicht des Bundesgerichts bei den für die Zuweisung der Grundstücke erforderlichen Interessenabwägungen vermehrt auch Querverbindungen unter den massgebenden Kriterien hergestellt werden. Der Charakter als «weitgehende Überbauung» kann so beispielsweise umso eher verneint werden, je mehr die Einzonung dem Redimensionierungsziel (Art. 15 Bst. b RPG) zuwiderläuft<sup>115</sup>.

In Gemeinden mit zu grossen Bauzonen, lassen sich Zahnlücken und Leopardmuster somit nicht vermeiden. Solche Siedlungsmuster sind kein Grund, auf Rückzonungen zu verzichten. Ansonsten könnte der Rückzonungsauftrag nicht erfüllt werden. Ausnahmen von der Rückzonungspflicht sind höchstens in ganz besonderen Fällen denkbar; beispielsweise, wenn die Rückzonung zu einem unbilligen und nur schwer zu vermittelndem Ergebnis führen würde. Dies kann dann der Fall sein, wenn besondere Vertrauensgründe vorliegen, auf die sich ein Grundeigentümer berufen kann, oder wenn ein Grundeigentümer aufgrund besonderer Umstände ganz anders behandelt würde als sein Nachbar. Solchen Situationen trägt der Kanton Luzern jedoch zum grossen Teil mit den Verhältnismässigkeitsüberlegungen Rechnung, die er – weit über den Vertrauensschutz der Bundesverfassung hinaus – seiner Rückzonungsstrategie zugrunde legt («Raumplanerische Verhältnismässigkeit»). Würden von den Gemeinden trotzdem Grundstücke zurückgezont, bei denen besondere Vertrauensgründe für eine Beibehaltung in der Bauzone sprächen, könnten betroffene Grundeigentümer eine Entschädigungspflicht aufgrund materieller Enteignung geltend machen; unter Berufung auf den Tatbestand des Sonderopfers<sup>116</sup> oder mittels Geltendmachung besonderer Vertrauensschutzüberlegungen bei Nichteinzonungen<sup>117</sup>.

## 8 Fazit

Der Kanton Luzern nimmt den bundesrechtlichen Auftrag zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen grundsätzlich ernst und geht das Thema proaktiv an, indem er mit seiner Rückzonungsstrategie eine kantonale und gesamtheitliche Politik zur Umsetzung des Gesetzesauftrags formuliert. Mit der Formulierung von zehn Kriterien, die er den Rückzonungen zugrunde legt, und der Überprüfung dieser Kriterien im Einzelfall trägt er zur Versachlichung und Beschleunigung des Rückzonungsprozesses bei. Potenzielle Rückzonungsflächen werden kantonsweit nach gleichen Kriterien beurteilt, was die Objektivität der Rückzonungsentscheide erhöht und dem Grundsatz der Gleichbehandlung dient. Ausufernde Einzelfalldiskussionen bei der Genehmigung kommunaler

<sup>111</sup> Urteil Kantonsgericht Wallis A1 19 41 vom 24. 02.2020, Gemeinde Sion (Les Agettes), E. 3.2.4, mit Hinweis auf BGE 113 Ia 362 E. 2b und BGE 105 Ia 2333 E. 3c/aa

<sup>112</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.2.1: Zur Diskussion stand ein schmales Grundstück, das teilweise ausserhalb des eigentlichen Siedlungsgebiets liegt und das an dessen äusserem Rand mit einem Einfamilienhaus überbaut ist.

<sup>113</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.2.1: Im konkreten Fall ging es um ein Einfamilienhaus.

<sup>114</sup> Urteil Bger 1C\_400/2018 vom 29.07.2019, Gemeinde Method VD, E. 2.2.1

<sup>115</sup> Urteil BGer 1C\_252/2012 vom 12.03.2013, Gemeinde Oberriet SG, E. 5.2

<sup>116</sup> RIVA ENRICO, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 5 N 165 ff.

<sup>117</sup> RIVA ENRICO, Praxiskommentar RPG, Band I, Art. 5 N 174 und N 198 ff.

Nutzungspläne (Art. 26 RPG) lassen sich vermeiden oder zumindest minimieren. Und die Gerichte können im Fall von Rechtsstreitigkeiten (Art. 33 und 34 RPG) Rückzonungsentscheide – dank des transparenten und gut dokumentierten Rückzonungsprozesses – besser und schneller beurteilen.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es sich bei den behördenverbindlichen Vorgaben des Richtplans bzw. der darauf abgestützten Rückzonungsstrategie um Handlungsanweisungen an die Gemeinden und nicht um parzellenscharfe grundeigentümergebundene Anordnungen handelt. Die in der Rückzonungsstrategie enthaltenen Aufträge an die Gemeinden lassen zudem gewisse Fragen offen, die von den Gemeinden zu klären sind (rot schraffierte und orange Rückzonungsflächen). Die Gemeinden verfügen somit bei der konkreten Umsetzung des Rückzonungsauftrags über ein gewisses – wenn auch mit Blick auf den direkt anwendbaren Artikel 15 RPG bundesrechtlich sehr eingeschränktes – Ermessen. Die Rechtslage der Grundstücke wird erst in der Nutzungsplanung abschliessend geklärt; erst hier lässt sich die Frage beantworten, ob Rückzonung so realisiert werden kann, wie dies der Richtplan und die Rückzonungsstrategie vorsehen.

Die Gemeinden werden bei ihren nutzungsplanerischen Entscheiden ein besonderes Augenmerk auf die Erhaltung des wertvollen Kulturlandes (Fruchtfolgefleichen) legen müssen, denn dieses raumplanerische Anliegen wurde in der 2012 erfolgten RPG-Revision (Art. 3 Abs. 2 Bst. a RPG, Art. 15 Abs. 3 RPG, Art. 30 RPV) und im überarbeiteten Sachplan Fruchtfolgefleichen vom 8. Mai 2020 erheblich gestärkt. In der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern wird es jedoch nicht explizit angesprochen, sondern es ergibt sich nur indirekt aus den Rückzonungskriterien.

Von den Vorgaben des Richtplans und der Rückzonungsstrategie abweichende Entscheide müssen die Gemeinden im Planungsbericht (Art. 47 RPV) ausführlich begründen und dokumentieren. Wird auf eine vom Kanton vorgeschlagene Rückzonung verzichtet, ist nach Möglichkeit an anderer Stelle eine zumindest gleich grosse Fläche zurückzonen.

Die Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern ist im Hinblick auf die hohen Anforderungen des RPG und den klaren Willen des Gesetzgebers zur uneingeschränkten Rückzonung überdimensionierter Bauzonen keineswegs als streng und schon gar nicht – wie dies in der Öffentlichkeit bisweilen zu hören ist – als «zu streng» zu beurteilen, auch wenn die Rückzonungen für die betroffenen Grundeigentümer unter Umständen nicht voraussehbar waren und sie mitunter hart treffen mögen. Mit der Wahl des hohen Bevölkerungswachstumsszenarios (das die Zahl der Rückzonungen und der Rückzonungsgemeinden reduziert), der Gewährung eines dreiprozentigen Bonus auf den Rückzonungsflächen (um «Unschärfen der Berechnung» zu begegnen) und mit der Anwendung von Verhältnismässigkeitskriterien (die klar über die Verhältnismässigkeitsüberlegungen des Bundesgerichts hinausgehen), erweist sich der Kanton mit seiner Rückzonungsstrategie als sehr zurückhaltend und pragmatisch.

Für das Gutachten:



Lukas Bühlmann  
Dr. h.c., lic.iur.

## Verzeichnis der Literatur und verwendeten amtlichen Dokumente

- AEMISEGGER HEINZ/MOOR PIERRE/RUCH ALEXANDER/TSCHANNEN PIERRE (Hrsg.): Praxiskommentar RPG, Bände I – IV, Zürich/Basel/Genf, 2016 - 2020
  - BERNER MISCHA, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012
  - BÜHLMANN LUKAS, Rückzonungen sind facettenreich, Inforum VLP-ASPAN (EspaceSuisse), 2/2013, S. 3ff.
  - HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016
  - KISSLING SAMUEL, Trends in der kantonalen Richtplanung, VLP-ASPAN (EspaceSuisse), Raum & Umwelt 3/2017
  - MAHAIM RAPHAËL, le principe de durabilité et l'aménagement du territoire, le mitage du territoire à l'épreuve du droit : utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, Fribourg 2014
  - WASER FRANZISKA, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'article 15 al.2 LAT, Fribourg 2018
  - ZUFFEREY JEAN-BAPTISTE/WALDMANN BERNHARD (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht und Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, Freiburg 2015
- 
- AMTLICHES BULLETIN, National- und Ständerat, Curia Vista: Geschäftsnummer 10.019
  - BOTSCHAFT DES BUNDESRATS zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, 20. Januar 2010, BBI 2010 1049
  - EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK / BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung
  - EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT FÜR UMWELT, VERKEHR, ENERGIE UND KOMMUNIKATION UVEK / BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, März 2014
  - EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT / BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG, 36 x 15 und 16, 36 Bundesgerichtsentscheide zu Artikel 15 (Bauzonen) und Artikel 16 (Landwirtschaftszonen) des Raumplanungsgesetzes, Bern 1990