Gemeinde ächzt unter den Rückzonungen

Flühli muss viel Bauland rückzonen. Der Gemeinderat fühlt sich vom Kanton im Stich gelassen – ein Hoffnungsschimmer bleibt.

Niels Jost

«Es ist eine regelrechte Katastrophe.» Die Verzweiflung von Hans Lipp ist förmlich zu spüren. Grund sind die Rückzonungen, welche den Gemeindeammann von Flühli beschäftigen. Kaum eine andere Luzerner Gemeinde muss mehr Bauland zu Landwirtschaftsland rückzonen. 7,6 Hektaren sind es – das entspricht etwa zehn Fussballfeldern.

Doch nicht nur diese schieren Ausmasse sind Grund für Lipps Frust. Auch die Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden stösst dem CVP-Kantonsrat sauer auf. «Das Vorgehen des Kantons ist diktatorisch», sagt der 62-Jährige zur Rückzonungsstrategie und fügt an: «Die kommunale Planungshoheit wird krass untergraben. Zudem vermisse ich das gewisse Augenmass.»

Blick auf Sörenberg, das zur Gemeinde Flühli gehört. 7,6 Hektar Land muss die Gemeinde rückzonen. Bild: Boris Bürgisser (16. April 2020)

Eigentümer traben gleich mit Anwalt an

Worum geht es? 21 Luzerner Gemeinden verfügen laut kantonalem Richtplan über zu viel Bauland im Vergleich zu ihrem prognostizierten Bevölkerungswachstum. Um die Zersiedelung zu stoppen und der inneren Verdichtung gerecht zu werden, müssen insgesamt 67 Hektaren rückgezont werden. Dass es Flühli so stark trifft, kommt nicht überraschend: Mit 108 Quadratkilometern ist sie die flächenmässig grösste Gemeinde des Kantons. Zudem liegt sie abseits der Hauptverkehrsachsen, weshalb sie der Kanton nicht als Entwicklungsstandort erachtet. Die Folge: 61 Parzellen droht hier die Rückzonung. Die Grundeigentümer wurden Ende Januar informiert. «Danach liefen die Leitungen heiss», schildert Hans Lipp die Situation. Er selber habe über 40 Telefongespräche geführt und mit dem Gemeindeschreiber und der Raumplanerin zwei Tage für persönliche Gespräche investiert. 17 Personen seien erschienen – «vier davon bereits mit Anwälten», so Lipp, «obwohl es ja erst darum ging, zu informieren.»

Der Gemeindeammann ist sich bewusst: «Es ist eine hoch emotionale Angelegenheit.» Denn es geht um viel Geld: Eigentümern droht ein Wertverlust ihres Grundstücks von bis zu 95 Prozent, der nur in den wenigsten Fällen rückerstattet werden dürfte (Ausgabe vom 3. März). Paradox ist: «Mit einigen Eigentümern sind wir sogar gleicher Meinung, dass die Rückzonung gewisser Parzellen nicht zweck- und verhältnismässig ist», sagt Lipp. Ihm zufolge habe der Kanton einige Grundstücke zur Rückzonung definiert, welche die Kriterien für ebendiese gar nicht erfüllen. Mit anderen Worten: Einige Parzellen seien sehr wohl überbaubar, an der nötigen Infrastruktur wie Strassen und Kanalisation angeschlossen und würden teils an drei Seiten an bereits überbautes Gebiet grenzen. Dies bestätigt ein Blick in die Situationspläne, die unserer Zeitung vorliegen. «Solche Parzellen ‹rauszureissen›, macht raumplanerisch keinen Sinn», sagt Lipp – und erhält Unterstützung von der Expertin (siehe Kasten).

Rein rechnerisch gesehen, müsste Flühli dreimal so viel rückzonen

Den Vorwurf, die Rückzonungskriterien falsch angewandt zu haben, weist Kantonsplaner Mike Siegrist zurück. «Alle Rückzonungsflächen in Flühli liegen am Bauzonenrand und sind nicht vollständig von bereits überbauten Grundstücken umgeben.» Zudem habe man bereits erschlossene Parzellen mit Diskussionen zur möglichst rechtsgleichen Anwendung «eindeutig» als Rückzonungsflächen beurteilen können. «Dies sind unter anderem Grundstücke, die schon sehr lange eingezont sind und bei denen seither keine konkreten Bauabsichten vorhanden waren.»

Dem widerspricht Lipp nicht: Klar müsse man Land rückzonen, das seit Jahrzehnten baulich ungenutzt geblieben ist. «Trotzdem stösst man damit die Betroffenen vor den Kopf. Wir hätten uns daher mehr Verhandlungsspielraum gewünscht, indem den Eigentümern etwa eine Frist gewährt wird, bis wann sie ihr Land überbauen müssen.» Oder man solle Flächen innerhalb der Gemeinde abtauschen können.

Zu diesen Vorschlägen hält Mike Siegrist fest, dass man seitens Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) die Umsetzung der Rückzonungen gemeinsam mit der Gemeinde «in einem intensiven Prozess» angeschaut habe. «Eine Überbauungsfrist konnte bei jenen Grundstücken gewährt werden, wo ein Härtefall vorliegt oder wo eine Rückzonung derzeit nicht verhältnismässig ist.» So hätte Flühli, rein rechnerisch gesehen, eine Überkapazität von Bauzonen im Umfang von rund 22 Hektaren. Die intensiven Abklärungen hätten dann aber ergeben, dass sich effektiv «nur» 7,6 Hektaren zur Rückzonung eignen würden. Zudem verblieben rund 1,4 Hektaren Rückzonungsflächen bis 2023 in der Bauzone, die vor weniger als zehn Jahren eingezont wurden, oder bei denen ein neuer Gestaltungsplan vorliege oder noch vor 2019 ein Baugesuch eingereicht worden ist.

«Es verbleiben insgesamt also genügend Baulandparzellen für die bauliche Entwicklung.» Baugesuche erhält Hans Lipp aber auch jetzt reichlich. Darunter solche für Sörenberg. Hier ortet der Gemeindeammann einen Widerspruch im Richtplan: Einerseits sei man als touristisches Zentrum eingestuft, andererseits seien gerade in diesem Ortsteil viele Grundstücke betroffen. «Hier vermisse ich den Ermessensspielraum seitens Kanton», sagt Lipp und verweist auf die Tatsache, dass, über das ganze Kantonsgebiet gesehen, die Summe der Bauzonen gar nicht zu gross ist – das eingezonte Bauland liege aus raumplanerischer Sicht einfach «nicht am richtigen Ort», heisst es auf der Kantonswebsite. Weiter hält Lipp fest, dass die Tourismuszone in Sörenberg zu wenig gewichtet werde in den Bevölkerungsstatistiken.

Auch hier betont Mike Siegrist, dass das eidgenössische Raumplanungsgesetz «vom BUWD, soweit rechtlich möglich, zu Gunsten der Gemeinden und der betroffenen Grundeigentümer» ausgelegt werde. Dabei würden die Vorgaben unter allen Gemeinden «möglichst rechtsgleich» angewandt. Es komme vor, dass die kommunale Planungshoheit dabei eingeschränkt werden müsse. Siegrist: «Die Förderung der Verfügbarkeit und der Überbauung von peripher gelegenem Bauland in Rückzonungsgemeinden würde der Zersiedelung zusätzlichen Vorschub leisten, was nicht im Sinne des Raumplanungsgesetzes liegt.»

Regierungsrat soll für «politische Lösung» sorgen

Die Aussagen von Lipp und Siegrist zeigen: Dem einen gehen die Massnahmen viel zu weit, gemäss dem anderen schöpfe man alle Möglichkeiten aus. Den Zwist schlichten soll ein Dritter: Fabian Peter. Mit dem BUWD-Vorsteher sucht der Gemeinderat von Flühli nun das Gespräch. Ein erster Termin platzte wegen des Coronavirus. Die Zeit drängt: Bis Ende 2023 muss Flühli die Rückzonungen mit der Teilrevision der Ortsplanung rechtskräftig verabschiedet haben. Die ersten beiden Vorprüfungen fielen beim Kanton durch. Für Lipp ist FDP-Regierungsrat Peter daher der letzte Hoffnungsschimmer: «Wenn es keine raumplanerische Lösung gibt, dann eine politische.» Die Chance, selber per Vorstoss im Kantonsrat eine Praxisänderung zu erzwingen, schätzt er als gering ein. «Während wir verlieren, profitiert ein wesentlicher Teil der Gemeinden von Neueinzonungen.»

«Das Vorgehen des Kantons Luzern ist diktatorisch.»

Hans Lipp
Gemeindeammann Flühli

Raumplanerin: «Subjektive Einschätzung»

Rückzonung Gaby Horvath unterstützt Flühli bei der Teilrevision der Ortsplanung. Die Raumplanerin bei der schweizweit tätigen Suisseplan Ingenieure AG bestätigt die Einschätzung von Gemeindeammann Hans Lipp: «Gewisse Parzellen wurden zur Rückzonung definiert, wo es jeglichem raumplanerischen Grundverständnis widerspricht.» Horvath ortet das Problem in der unterschiedlichen Gewichtung der entscheidenden Rückzonungskriterien: der Zweck- und Verhältnismässigkeit. «Ob diese Kriterien erfüllt sind und wie sie gewichtet werden, ist letztlich eine subjektive Einschätzung.»

Die Gemeinde und der Kanton würden diese Begriffe unterschiedlich definieren. Daher handeln auch viele Gerichtsfälle, bei welchen Rückzonungen Thema sind, um diese Zweck- und Verhältnismässigkeit, weiss Horvath. Und: Diese subjektive Auslegung sei ebenso der Grund, wieso seitens Gemeinden und Grundeigentümer häufig von Willkür gesprochen werde. «Das übergeordnete Interesse an der Redimensionierung der Bauzonen gewichtet der Kanton häufig höher als die raumplanerischen Grundsätze – wie kompakte Bauzonen – oder den Einzelfall.»

Generell sei Horvath erstaunt über das Vorgehen des Kantons. «Die Umsetzung der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern wird von oben vorgegeben. In anderen Ständen mischt sich der Kanton nicht in einem solchen Mass in die Revision der Nutzungsplanung der Gemeinden ein. Diese können ihre Rückzonungsflächen selber definieren. Damit bliebe die kommunale Planungshoheit gewahrt.» *(jon)*

«Es verbleibt genügend Land für die bauliche Entwicklung.»

Mike Siegrist
Luzerner Kantonsplaner