



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

**Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum
Ausgleich von Planungsvorteilen
(Art. 5 und Art. 38 *ab* Abs. 5 RPG)**

Kanton Luzern

Prüfungsbericht zur Änderung vom 9. September 2019 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989

Ittigen, 17. Oktober 2019

A. AUSGANGSLAGE

I. Gegenstand

Gegenstand der Prüfung bildet die Frage, ob der Kanton Luzern mit der am 9. September 2019 beschlossenen Änderung des *Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989* des Kantons Luzern (PBG; SRL 735) den Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) so weit umgesetzt hat, dass er nicht mehr unter die Sanktion nach Artikel 38a Absatz 5 RPG fällt und mit dem auf den 1. Dezember 2019 festgesetzten Inkrafttreten der Änderung aus dem Anhang der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) gestrichen werden kann.

II. Prüfungsmassstab und Stellenwert der Prüfung

Es ist nicht Sinn und Zweck von Artikel 38a Absatz 5 RPG, die abschliessende Rechtmässigkeitskontrolle des kantonalen Ausführungsrechts zu Artikel 5 Absätze 1–1^{sexies} RPG auf den Bundesrat zu übertragen. Diese bleibt vielmehr der Justiz, insbesondere dem Bundesgericht, vorbehalten. Es ist nicht auszuschliessen, dass das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle zum Schluss kommt, eine kantonale Ausgleichsregelung erfülle die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht, und sich bezüglich der Rechtsfolgen an Artikel 38a Absatz 5 RPG anlehnt.

Der Entscheid des Bundesrats, einen Kanton nicht im Sinne von Artikel 52a Absatz 5 RPV im entsprechenden Anhang der RPV zu bezeichnen bzw. ihn daraus zu streichen, darf nicht als Bescheinigung der Rechtmässigkeit sämtlicher Ausführungsbestimmungen zu Artikel 5 RPG verstanden werden. Dies ergibt sich aus der Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesrat und den Gerichten. Der Bundesrat auferlegt die in Artikel 38a Absatz 5 RPG enthaltene Sanktion nur jenen Kantonen, bei denen die Gesetzgebung mit einer gewissen Schwere von den Vorgaben in Artikel 5 RPG abweicht.

Über die Mindestvorgaben in Artikel 5 Absätze 1^{bis}–1^{sexies} RPG hinaus regelt das kantonale Recht gestützt auf Artikel 5 Absatz 1 RPG, der bereits seit dem 1. Januar 1980 gilt, ganz allgemein einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen im Sinne des Raumplanungsgesetzes entstehen. Bei der Ausgestaltung von Ausgleichsvorschriften, die über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinausgehen, verfügen die Kantone über einen grossen Ermessensspielraum (siehe Stellungnahme des Bundesrats zur Motion Egloff, M 17.3589: Für eine Raumplanung und Mehrwertabgabe mit Augenmass). Dementsprechend hat sich das ARE konsequent nicht zu Regelungen für Abgaben auf Um- und Aufzonungen geäussert. Dies wird auch mit Blick auf den neuen § 105 Absatz 3^{bis} PBG so gehandhabt.

B. PRÜFUNG

III. Herabsetzung der Freigrenze bei Einzonungen auf 50 000 Franken

§ 105 Absatz 3 PBG lautet wie folgt:

«Bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in eine Bauzone (Einzonung) wird eine Mehrwertabgabe erhoben, sofern ein Mehrwert von mehr als 50 000 Franken anfällt.»

Gemäss der Botschaft des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 19. Februar 2019 soll mit der Herabsetzung der Freigrenze auf 50 000 Franken einerseits dem Willen des Luzerner Gesetzgebers und andererseits den Verhältnissen im Kanton Luzern – soweit zulässig – Rechnung getragen werden.

Nach Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Gemäss Bundesgerichtsurteil 1C_132/2015 vom 16. August 2017 (publiziert in BGE 143 II 568; Übersetzung in: Die Praxis 9/2018, 919) ist entscheidend, dass der Schwellenwert sich nach dem Erhebungsaufwand richtet, was gemäss Bundesgericht bei 100 000 Franken eindeutig nicht der Fall ist. Ein Schwellenwert in dieser Höhe verletze zudem den Gleichheitsgrundsatz. Als Richtwert für die zulässige Höhe könne der im Ständerat genannte Betrag von 30 000 Franken angesehen werden.

Die Freigrenze von 50 000 Franken gemäss § 105 Absatz 3 PBG ist zwar nur halb so hoch wie der als bundesrechtswidrig beurteilte Wert von 100 000 Franken. Sie liegt aber deutlich über dem vom Bundesgericht als Richtwert bezeichneten Betrag von 30 000 Franken. Das ARE hat in den Prüfungsberichten zu jenen Kantonen, die ebenfalls eine Freigrenze von 50 000 Franken kennen (Kanton Basel-Landschaft und Kanton Glarus), darauf hingewiesen, dass es dies nicht zum Anlass nehme, die Anwendung von Artikel 38a Absatz 5 RPG zu beantragen, dass mit einer Freigrenze über 30 000 Franken jedoch das Risiko steige, dass ein Gericht diese als bundesrechtswidrig einschätzen könnte. Momentan ist eine den Kanton Basel-Landschaft betreffende Beschwerde vor Bundesgericht hängig, in der unter anderem gerügt wird, eine Freigrenze von 50 000 Franken verstosse gegen Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG. Sollte das Bundesgericht dies bejahen, wären die Folgen, die sich daraus für den Kanton Luzern ergeben, zu prüfen.

IV. Streichung der Abgabebefreiung für Einzonungen unter 300 m²

Nach dem bisherigen § 105 Absatz 4 PBG waren Einzonungen von weniger als 300 m² von der Abgabe befreit. Mit der Aufhebung dieser Bestimmung fällt die flächenmässige Freigrenze weg, womit die Ausgleichsregelung diesbezüglich im Einklang mit dem Bundesrecht steht.

V. Referendumsfrist

Der Kantonsrat hat das Inkrafttreten der geänderten Ausgleichsregelung auf den 1. Dezember 2019 festgesetzt. Die Referendumsfrist läuft am 13. November 2019 ab. Zum voraussichtlichen Zeitpunkt des Bundesratsbeschlusses steht damit noch nicht fest, ob die Referendumsfrist unbenutzt abgelaufen ist. Eine einfache Aufhebung von Ziffer 2 des Anhangs kommt damit nicht in Betracht. Um dem Anliegen des Kantons, möglichst ohne Verzug aus dem Anwendungsbereich von Artikel 38a Absatz 5 RPG entlassen zu werden, Rechnung zu tragen, wird Ziffer 2 – analog der seinerzeit beim Kanton Zug gewählten Lösung – in der Weise ergänzt, dass das Einzonungsverbot automatisch dahinfällt, sobald die am 9. September 2019 beschlossene Änderung der Ausgleichsregelung in Kraft getreten ist.

C. ANTRAG

Aufgrund der zur Prüfung eingereichten Unterlagen wird dem UVEK zuhanden des Bundesrats beantragt, Ziffer 2 des Anhangs der RPV wie folgt zu ändern:

2. Kanton Luzern, solange die Änderung vom 9. September 2019 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 des Kantons Luzern (PBG; SRL 735) nicht in Kraft getreten ist.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin

sig. Lezzi

Dr. Maria Lezzi