

§ 39 *Siedlungsentwicklung nach innen*

¹ Neuüberbauungen haben den Boden haushälterisch zu nutzen. Bestehende Überbauungen sind, wo zweckmässig, zu verdichten und zu erneuern.

² Die Gemeinde ermittelt geeignete Gebiete für eine Siedlungsentwicklung nach innen.

³ Sie bezeichnet Gebiete für die verdichtete Bauweise, in denen eine gegenüber der zonen-gemässen Nutzung höhere Überbauungsziffer gilt; die Gewährung eines Zuschlags im Rah-men von Gestaltungsplänen ist nicht gestattet.

⁴ Sie legt für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten fest.

⁵ Sie hebt privatrechtliche Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen ent-gegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz auf. Der Regierungsrat kann in diesen Fällen das Enteignungsrecht auch Dritten erteilen. Die Höhe der Entschädigung wird im Streit-fall von der Schätzungskommission festgesetzt. Die Gemeinde kann den interessierten Grund-eigentümern die Kosten der Aufhebung der Baubeschränkungen nach Massgabe des ihnen erwachsenden Vorteils ganz oder teilweise überbinden.

Erläuterungen

Absatz 1

Die Regelung zur Siedlungsentwicklung nach innen bestimmt in Absatz 1 als Grundsatz, dass Neuüberbauungen den Boden haushälterisch zu nutzen ha-ben. Zudem sind bestehende Überbauungen, wo zweckmässig, zu verdichten und zu erneuern. Dies entspricht dem Grundsatz der haushälterischen Nut-zung des Bodens, für den Bund, Kantone und Gemeinden nach Artikel 1 Ab-satz 1 RPG zu sorgen haben, und dem Ziel des kantonalen Richtplans 2009, die bestehenden Bauzonen optimal zu nutzen (vgl. KRP 2009, Koordinations-aufgabe Z2-2 [Haushälterische Bodennutzung]) (B 62 vom 25. Januar 2013, S. 31, in: KR 2013, S. 542).

Absatz 2

Gemäss Absatz 2 ermittelt die Gemeinde geeignete Gebiete für eine Sied-lungsentwicklung nach innen, kommt doch der Siedlungsentwicklung nach innen im Rahmen des haushälterischen Umgangs mit Boden eine erhebliche Bedeutung zu. Gemeint sind damit im Wesentlichen eine konsequente Nut-zung freier Flächenpotenziale und die Festlegung angemessener Verdich-tungsmassnahmen in den überbauten Gebieten. In der Regel wird die Ermitt-lung der dafür geeigneten Gebiete auf dem Siedlungsleitbild der Gemeinde beruhen (vgl. dazu KRP 2009, Koordinationsaufgabe S 1-4 [Kommunale Sied-lungsleitbilder inkl. Etappierung]) (B 62 vom 25. Januar 2013, S. 31, in: KR 2013, S. 542).

Absatz 3

Bei den Gebieten für die verdichtete Bauweise, welche die Gemeinde bezeichnet, kann es sich um einzelne Grundstücke, grössere Gebiete oder bestimmte Bauzonen handeln. In diesen Gebieten ist die Gewährung eines Zuschlags bei der Überbauungsziffer im Rahmen von Gestaltungsplänen nicht gestattet. Aufgrund der Konzeption des Bebauungsplanes, welcher der Konkretisierung der Grundordnung dient und dabei grössere Abweichungen von der Grundnutzung zulässt, können - neben dem Zonenplan - auch in diesem Planungsinstrument Gebiete für verdichtete Bauweisen festgelegt werden (B 62 vom 25. Januar 2013, S. 31, in: KR 2013, S. 542).

Absatz 4

Im Weiteren kann die Gemeinde zur Förderung der im öffentlichen Interesse liegenden inneren Verdichtung nach Absatz 4 für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten vorschreiben. Mit einer solchen Mindestausnutzung kann nicht nur eine minimale Bauziffer, sondern auch eine Mindesthöhe und -breite vorgegeben werden. Nicht zum Tragen kommt diese Vorschrift beim Umbau bestehender Gebäude, käme eine solche Festlegung doch regelmässig einem unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie gleich (B 62 vom 25. Januar 2013, S. 31, in: KR 2013, S. 542).

Die Absätze 2-4 verlangen von den Gemeinden die Bezeichnung von Gebieten, die sich für eine Siedlungsentwicklung nach innen, eine verdichtete Bauweise und die Festlegung einer baulichen Mindestnutzung eignen. Dies bedeutet allerdings nicht automatisch, dass die Ausscheidung solcher Gebiete in jeder Gemeinde auch sinnvoll ist. Es hat hier aus raumplanerischer Sicht eine umfassende Interessenabwägung zu erfolgen, die unter anderem auch die Interessen am Schutz des Ortsbild- und Landschaftsbildes mitberücksichtigt (B 62 vom 25. Januar 2013, S. 31 f., in: KR 2013, S. 543).

Absatz 5

Nach Artikel 15a Absatz 1 RPG treffen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen. Zu den Massnahmen, um Bauland verfügbar zu machen, gehören auch Massnahmen, die Baubeschränkungen aufheben. Dabei geht es um Baubeschränkungen, die bislang verhinderten, dass bestimmte Flächen der öffentlich-rechtlichen Bauordnung entsprechend baulich genutzt werden konnten. Absatz 5 dient zusammen mit § 38 PBG der Umsetzung des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrags. Während § 38 PBG unter anderem die Verfügbarkeit von Grundstücken, die von Grundeigentümerinnen und -eigentümern nicht zur Überbauung freigegeben werden (Baulandhortung), sicherstellen soll, hat § 39 Absatz 5 zum Ziel, bauwillige Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht durch privatrechtliche Baubeschränkungen daran zu hindern, das gemäss Bau- und Zonenordnung mögliche Nutzungspotenzial auszuschöpfen. Die innere Verdichtung wird in der Praxis insbesondere durch

Höhenbeschränkungen behindert. Verdichten bedeutet mitunter auch, höher zu bauen und bestehende Bauten aufzustocken.

Verdichten ist gemäss revidiertem Raumplanungsgesetz ein Ziel und ein wichtiger Grundsatz der Planung. Die Planungsbehörden unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (Art. 1 Abs. 2a^{bis} und b RPG). Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3a^{bis} RPG). Bei der inneren Verdichtung geht es grundsätzlich darum, kompakte Siedlungen mit Lebens- und Wohnqualität zu schaffen und dadurch die Zersiedelung der offenen Landschaftsräume zu stoppen. Eine haushälterische Nutzung des Bodens bedeutet in der Bauzone regelmässig, an vorgegebenen Orten und in der maximal zulässigen Art Bauten zu erstellen. Verdichten setzt den Rahmen für die Gebäudeanordnung sowie die Höhe und die Volumina der Bauten. Privatrechtliche Baubeschränkungen laufen den Zielen der inneren Verdichtung und damit dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der öffentlich-rechtlichen Bau- und Zonenordnung zuwider. In gewissen Gebieten bestehen aufgrund von privatrechtlichen Baubeschränkungen Schattenbauordnungen, welche die öffentlich-rechtlichen Vorschriften unterlaufen.

Das Bundesgericht hat sich schon wiederholt dahingehend geäussert, dass beispielsweise ein Gestaltungsplan oder öffentlich-rechtliche Bauvorschriften nicht von sich aus bestehende Dienstbarkeiten ausser Kraft zu setzen vermögen (BGE 134 III 341 E. 2.2 S. 345). Wie bereits erwähnt, kommt dem öffentlichen Interesse an der Siedlungsentwicklung nach innen mit dem revidierten RPG eine grundlegende Bedeutung für die Raumplanung zu. Absatz 5 Satz 1 ordnet daher an, dass die Gemeinde privatrechtliche Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz aufhebt. Auch andere Kantone (ZH, BE, GE) kennen Regelungen zur Aufhebung von Dienstbarkeiten (vgl. Raum & Umwelt 4/2016, S. 21). Die Gemeinde hat eine Ablösung von privaten Baubeschränkungen primär auf dem Verhandlungsweg anzustreben. Sie hat dem oder der Berechtigten auf jeden Fall einen Gegenwert anzubieten, wenn ihm oder ihr mit der Ablösung ein Schaden zugefügt wird. Denkbar sind Geldzahlungen, aber auch die Übernahme der Kosten für eine Wegverlegung (wenn ein bestehender, mit Dienstbarkeit rechtlich gesicherter Weg die optimale bauliche Nutzung eines Grundstücks verhindert) oder weitere räumliche Massnahmen zugunsten der Privaten. Der Gegenwert soll aber nicht höher sein als der Verkehrswert, der bei einer Enteignung zu bezahlen wäre. Auch sollen keine Vorteile vereinbart werden, die mit der Aufhebung der Dienstbarkeit nichts zu tun haben. Nur wenn keine gütliche Aufhebung der privatrechtlichen Eigentumsbeschränkungen möglich ist, soll als Ultima Ratio von der Enteignung

	<p>Gebrauch gemacht werden. Die Enteignung kann koordiniert mit einem Planungs- oder Baubewilligungsverfahren, aber auch unabhängig davon erfolgen. Der Regierungsrat kann in diesen Fällen das Enteignungsrecht auch Dritten erteilen. Es ist also denkbar, dass ein bauwilliger Grundeigentümer das Enteignungsverfahren einleitet, um eine die maximale Nutzung seines Grundstücks behindernde Dienstbarkeit abzulösen, wenn keine gütliche Einigung mit dem oder der Dienstbarkeitsberechtigten möglich ist. Da der inneren Verdichtung ein erhebliches öffentliches Interesse zukommt, ist eine Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen insbesondere immer dann zulässig, wenn bei voller baulicher Nutzung eine oder mehrere zusätzliche Wohnungen erstellt werden können. Auch ohne eine bauliche Nachverdichtung ist die Aufhebung von Quartierservituten zulässig, welche teilweise aus einer Zeit vor der modernen Raumplanungs- und Baugesetzgebung stammen und heute gewissermassen als privatrechtliche Schattenbauordnungen die öffentlich-rechtliche Bauordnung unterlaufen.</p> <p>Im Streitfall wird die Höhe der Entschädigung von der Schätzungskommission festgesetzt. Wenn privatrechtliche Baubeschränkungen ganze Quartiere betreffen, sollte zweckmässigerweise die Gemeinde die Aufhebung im Rahmen eines Planungsverfahrens anstreben und die entsprechenden Verfahren durchführen. Die dabei anfallenden Kosten kann sie den interessierten Grundeigentümerinnen und -eigentümern nach Massgabe des ihnen erwachsenden Vorteils ganz oder teilweise überbinden (B 72 vom 24. Januar 2017, S. 44 f.).</p>
<i>PBV</i>	–
<i>Urteile</i>	–
<i>Hinweise</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Merkblatt Baulandverfügbarkeit – Arbeitshilfe Siedlungsentwicklung nach innen https://rawi.lu.ch/downloads/download_loads_rp
<i>Verweise</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Artikel 1 Absätze 1 (haushälterische Bodennutzung) und 2a^{bis} (Siedlungsentwicklung nach innen) und Artikel 3 Absatz 3a^{bis} RPG (Verdichtung) – Kantonaler Richtplan (Koordinationsaufgaben Z2-2, Haushälterische Bodennutzung, S1-4, Kommunale Siedlungsleitbilder inkl. Etappierung, S2-3, Förderung kompakter und dichter Siedlungsformen und S5-1, Zentrale Wohnlagen) https://rawi.lu.ch/downloads/download_loads_rp
<i>Skizzen</i>	–
<i>Muster BZR</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Artikel 3 Absatz 3 (Kernzone, Erneuerungs- und Verdichtungsgebiet) – Artikel 4 Absatz 4 (Wohnzone, Erneuerungs- und Verdichtungsgebiet) https://baurecht.lu.ch/Anwendungshilfen