

# LU\_GERICHTE 7H 13 97 vom 11. August 2014

LU Gerichte, 2014-08-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_7H\\_13\\_97](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_13_97)

FR: LU\_GERICHTE 7H 13 97 du 11 août 2014

IT: LU\_GERICHTE 7H 13 97 del 11 agosto 2014

## Regeste

Der Platzbedarf von Unternehmen rechtfertigt die Einzonung von Fruchtfolgeflächen (FFF) nur, wenn darin ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel zu erblicken ist, das ohne die Beanspruchung von FFF nicht erreicht werden kann. Die Bedeutung betroffener Unternehmen für das Kantonsgebiet beurteilt sich unter anderem vor dem Hintergrund der raumordnungspolitischen Vorgaben des kantonalen Richtplans (E. 5.1 und 5.2). FFF dürfen nur eingezont werden, wenn keine anderweitigen Baulandreserven zur Verfügung stehen (E. 5.3). Die Zuweisung von FFF zur Bauzone erfordert flächengleiche Ersatzmassnahmen (E. 5.4). | Art. 30 Abs. 1bis RPV; § 3 PBV. | Raumplanung

## Erwägungen

### E. 3.1

Am 1. Mai 2014 trat das am 15. Juni 2012 geänderte Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) in Kraft (AS 2014 899 ff.), das nach den vorstehenden Ausführungen im vorliegenden Verfahren massgebend ist. Diese Änderung enthält unter anderem neue Bestimmungen hinsichtlich des Mindestinhalts kantonalen Richtpläne (vgl. Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG), auf deren Gehalt im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter einzugehen ist. Übergangsrechtlich wird den Kantonen vorgegeben, ihre Richtpläne innert fünf Jahren – mithin bis zum 30. April 2019 – an diese neuen Anforderungen anzupassen (vgl. Art. 38a Abs. 1 RPG). Bis zur Genehmigung der entsprechenden Richtplananpassung durch den Bundesrat darf im betreffenden Kanton die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössert werden (Art. 38a Abs. 2 RPG). Aus der Botschaft zur Teilrevision des RPG vom 20. Januar 2010 (BBI 2010 S. 1049 ff.) geht hervor, dass dieses zeitlich beschränkte Moratorium neue Bauzonen nicht gänzlich ausschliesst, sondern Einzonungen bei Kompensation weiterhin zulässt (vgl. Botschaft, S. 1078). Erst nach Ablauf der Frist von Abs. 1 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen gänzlich – d.h. selbst bei flächengleicher Kompensation – unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über eine vom Bundesrat genehmigte Richtplananpassung verfügt (Art. 38a Abs. 3 RPG). Art. 52a der ebenfalls am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Änderung der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) vom 2. April 2014 (AS 2014 909 ff.) enthält eine (relativierende) Übergangsregelung: Ist im Zeitpunkt des Inkrafttretens der RPV eine Beschwerde gegen den Entscheid der kantonalen Behörde nach Art. 26 RPG über die Genehmigung einer Einzonung hängig, so ist Art. 38a Abs. 2 RPG auf die Einzonung nicht anwendbar, wenn die Beschwerde weder zu einer Überprüfung noch zu einer materiellen Teilkorrektur des Genehmigungsentscheids führt oder wenn sie mutwillig erhoben worden ist (Abs. 1). Gemäss dem erläuternden Bericht zur RPV-Teilrevision ist Art. 52a RPV dahingehend zu verstehen, dass eine solche Einzonung nur dann den Voraussetzungen von Art. 38a Abs. 2 RPG unterliegt, wenn der Genehmigungsentscheid ganz oder teilweise korrigiert werden

muss oder wenn das Verfahren aus anderen Gründen zu neuem Entscheid an die Genehmigungsbehörde zurückgewiesen wird (vgl. auch BGer-Urteil 1C\_134/2014 vom 15.7.2014 E. 6.4). Bei mutwillig erhobenen Beschwerden wird auch kaum je eine Überprüfung oder eine materielle Teilkorrektur stattfinden. Während der Übergangsfrist nach Art. 38a Abs. 2 RPG dürfen Einzonungen nach Art. 52a Abs. 2 RPV nur genehmigt werden, wenn im Kanton seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung mindestens die gleiche Fläche ausgezont wurde oder dies mit dem gleichen Entscheid erfolgt (lit. a), Zonen für öffentliche Nutzungen geschaffen werden, in denen der Kanton sehr wichtige und dringende Infrastrukturen plant (lit. b) oder andere Zonen von kantonaler Bedeutung geschaffen werden, die dringend notwendig sind, und bei der Genehmigung nach Art. 26 RPG die Fläche festgelegt und planungsrechtlich gesichert ist, die rückgezont werden muss; die Pflicht zur Rückzonung fällt dahin, wenn diese sich aufgrund des genehmigten Richtplans erübrigt (lit. c). Der Richtplan des Kantons Luzern erfüllt im gegenwärtigen Zeitpunkt die Vorgaben nach Art. 8 und 8a RPG noch nicht. Der geltende Richtplan vom 17. November 2009 (KRP 2009) wurde am 24. August 2011 vom Bundesrat genehmigt. Das Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement (BUWD) hat die Revisionsarbeiten zur Anpassung des Richtplans an die neuen Anforderungen des Bundesrechts an die Hand genommen und geht gegenwärtig von der Genehmigung des revidierten Richtplans durch den Bundesrat auf Ende 2015 aus (vgl. Informationsschreiben der Dienststelle Raum und Wirtschaft [rawi] vom 30.4.2014). Der angefochtene Entscheid betrifft die teilweise Nichtgenehmigung der Ortsplanungsrevision von Schüpfheim mit Blick auf die darin vorgesehene Einzonung im Gebiet X. Bei dieser Sach- und Rechtslage stellt sich – angesichts der am 1. Mai 2014 hängigen Verwaltungsgerichtsbeschwerde somit zunächst die Frage der Anwendbarkeit von Art. 38a Abs. 2 RPG im Licht von Art. 52a Abs. 1 RPV, d.h. abhängig vom Ergebnis der nachstehenden Überprüfung des angefochtenen Entscheids vor Kantonsgericht.

#### **E. 4.1**

Im angefochtenen Entscheid führt die Vorinstanz aus, durch die rasante Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in den letzten Jahrzehnten seien in erheblichem Mass FFF verbraucht worden, so dass die landwirtschaftlich noch nutzbaren, nicht eingezonten FFF Ende 2010 im Kanton Luzern noch 27'650 ha betragen hätten. Insgesamt erfülle der Kanton momentan seine Pflicht zur Erhaltung des Mindestflächenanteils FFF zwar noch. Damit er dieser aber auch in Zukunft noch nachkommen könne, müsse die Erhaltung von FFF in die Interessenabwägung bei Nutzungsplanänderungen sorgfältig mit einbezogen werden. Angesichts der knappen Ressource fruchtbaren Bodens gelte es für die Gemeinden und den Kanton abzuwägen, für welche Projekte sie noch FFF beanspruchen und entsprechende Kompensationsmassnahmen treffen wollten bzw. könnten. Die beschlossene Einzonung habe eine Bodenveränderung zur Folge, die nicht rückgängig gemacht werden könne. Die Rekultivierung dieser FFF sei ausgeschlossen. Es bestehe keine Möglichkeit der Wiederverwertung, so dass diese Flächen endgültig verloren seien. FFF seien bereits im Vorprüfungsbericht des BUWD thematisiert worden, weshalb die am 21. August 2012 verabschiedete FFF-Strategie nichts Neues bewirke.

#### **E. 4.2**

Die Beschwerdeführer bringen vor, die Vorinstanz begründe ihren Entscheid mit einer Strategie, die knapp ein Jahr alt sei und einen massiven Einschnitt in die bisherige kantonale Raumplanungspraxis mit weitreichenden Folgen für die Nutzungsplanung der Gemeinden

bedeute. Das darauf gestützte Argument sei im Ortsplanungsverfahren bis im August 2012 von eher untergeordneter Bedeutung und nicht absehbar gewesen. Auch im Vorprüfungsbericht sei dies nicht erwähnt worden. Die Kompensation von FFF sei zu diesem Zeitpunkt noch nicht zwingend gewesen. Die Gemeinde habe die damals üblichen Massnahmen ausgeführt und ausführlich dokumentiert. Im Rahmen ihres Ermessens habe sie den noch geringen Verlust an FFF weniger stark gewichten dürfen als das Interesse des Regionalzentrums Schüpfheim, genügend verfügbare Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft anbieten zu können. Das BUWD habe im Vorprüfungsbericht zwar einen Genehmigungsvorbehalt gemacht, der direkt an einen Bedarfsnachweis – nicht aber an die Kriterien "isolierte Lage" und "Fruchtfolgefleichen" – geknüpft gewesen sei. Die Gemeinde habe folglich davon ausgehen können, dass bei Erfüllung dieser Auflage einer Genehmigung nichts mehr im Weg stehe.

#### **E. 4.3.1**

Bund, Kantone und Gemeinden sorgen gemäss Art. 1 RPG dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird (Abs. 1 Satz 1). Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft zu schützen (Abs. 2 lit. a), die Siedlungsqualität unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken (Abs. 2 lit. abis), kompakte Siedlungen zu schaffen (Abs. 2 lit. b), die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten (Abs. 2 lit. bbis) und die ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern (Abs. 2 lit. d). Mit der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG vom 15. Juni 2012 gilt die Vorgabe, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf zu achten haben, dass der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben, insbesondere in Bezug auf FFF (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a sowie Art. 15 Abs. 3 Satz 2 RPG sowie Botschaft, S. 1073). Grundlegender Hintergrund dieser Revision war laut dem Bundesrat die Annahme, dass die Ausscheidung der Bauzonen mittlerweile weitgehend erfolgt ist und demzufolge das Siedlungswachstum durch die Festlegung restriktiverer Voraussetzungen für Neueinzonungen zu bremsen sei. Art. 15 RPG versteht sich heute insofern vor einem geänderten Hintergrund (vgl. Botschaft, Ziff. 2.4, S. 1071 f.). FFF sind Teil der für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete (Art. 6 Abs. 2 lit. a RPG); sie umfassen das ackerfähige Kulturland, vorab das Ackerland und die Kunstwiesen in Rotation sowie die ackerfähigen Naturwiesen, und werden mit Massnahmen der Raumplanung gesichert (Art. 26 Abs. 1 RPV; vgl. das Grundsatzurteil des BGE 1A.19/2007 vom 2.4.2008 E. 5.1; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 11 193 vom 9.5.2012 E. 7c/aa, in: ZBJV 149/2013 S. 537 ff. mit Hinweisen, auch zum Folgenden). FFF sind mit Blick auf die klimatischen Verhältnisse (Vegetationsdauer, Niederschläge), die Beschaffenheit des Bodens (Bearbeitbarkeit, Nährstoff- und Wasserhaushalt) und die Geländeform (Hangneigung, Möglichkeit maschineller Bewirtschaftung) zu bestimmen; die Bedürfnisse des ökologischen Ausgleichs sind zu berücksichtigen (Art. 26 Abs. 2 RPV). Ein Mindestumfang an FFF wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis des Landes im Sinn der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 26 Abs. 3 RPV). Die Kantone stellen im Zug der Richtplanung (Art. 6-12 RPG) die FFF nach Art. 26 Abs. 1 und 2 zusammen mit den übrigen für die Landwirtschaft geeigneten Gebieten fest (Art. 30 Abs. 1 RPV). Nach dem am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Art. 30 Abs. 1bis RPV dürfen FFF nur eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann (lit. a) und sichergestellt wird, dass die

beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (lit. b). Die Kantone stellen sicher, dass ihr Anteil am Mindestumfang der FFF (Art. 29 RPV) dauernd erhalten bleibt. Soweit dieser Anteil nicht ausserhalb der Bauzonen gesichert werden kann, bestimmen sie Planungszonen (Art. 27 RPG) für unerschlossene Gebiete in Bauzonen (Art. 30 Abs. 2 RPV; vgl. dazu: BGer-Urteil 1A.271/2005 vom 26.4.2006 E. 3.3.1, in: ZBl 2007 S. 30 ff.).

#### **E. 4.3.2**

Der Bund hat im "Sachplan Fruchtfolgeflächen" vom 8. April 1992 (BBl 1992 II S. 1649) den Mindestumfang der FFF und deren Aufteilung auf die Kantone festgelegt (Art. 29 RPV). Dieser beträgt für den Kanton Luzern mindestens 27'500 ha (vgl. KRP 2009, L6/II, S. 127). Per Ende 2010 betragen die FFF im Kanton Luzern ca. 27'650 ha; es bestand mithin eine Reserve von 150 ha, wobei von einer zwischenzeitlichen – im Umfang nicht erhobenen – weiteren Verringerung auszugehen ist (vgl. LGVE 2012 III Nr. 17 E. 6.4; vgl. auch das Merkblatt des BUWD für das Vorgehen bei Einzonungsbegehren; vgl. auch: KRP 2009, Ziff. L6/II, S. 127). 2001 hatten die Reserven noch 27'974 ha, 2005 noch 27'914 ha betragen, was deren laufende Verringerung im Lauf der letzten Jahre deutlich macht (vgl. KRP 2009, L6/II., S. 127). Der KRP 2009 legt fest (vgl. Koordinationsaufgabe L6-2, S. 129), dass zur ungeschmälernten Erhaltung der FFF folgende Vorkehrungen zu treffen sind: - Die FFF werden aufgrund bodenkundlicher Grundlagen (Bodenkarten) hinsichtlich ihrer tatsächlichen Eignung als Ackerböden überprüft. - Das Monitoring im Bereich der FFF wird fortgesetzt, so dass die Erhaltung der erforderlichen Mindestfläche von 27'500 ha besser gewährleistet werden kann. - Bei der Interessenabwägung im Rahmen von Einzonungen sind die FFF zu berücksichtigen. Die wiedergegebenen Koordinationsaufgaben stellen Richtplanvorgaben dar, die mit Blick auf wesentliche räumliche Auswirkungen abgestimmt und im KRP 2009 als "Festsetzungen" verankert sind. Zudem sind es "Daueraufgaben", also Aufgaben, die die Behörden laufend bzw. periodisch zu erledigen haben (KRP 2009, A2/II., S. 5). Es ist daran zu erinnern, dass Richtpläne nach Art. 9 Abs. 1 RPG und § 11 Abs. 1 PBG nur (aber immerhin) für die Behörden verbindlich sind (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 9 RPG N 9). Verlangt das anwendbare Recht eine umfassende Interessenabwägung, haben die Behörden daher die Pflicht, den Richtplaninhalt als Ergebnis des räumlichen Abstimmungsprozesses sachgerecht in die unabdingbare Würdigung einzubeziehen.

#### **E. 4.3.3**

Unter dem Druck knapper werdender FFF-Reserven passte der Regierungsrat seine Strategie zum Umgang mit FFF mit dem im angefochtenen Entscheid erwähnten Beschluss Nr. 896 vom 21. August 2012 an (im Folgenden: Strategie; vgl. zum Ganzen: Lustenberger, Fruchtfolgeflächenstrategie des Kantons Luzern, in: URP 2013, S. 677 ff.; Zeidler, Strategie FFF – Konsequenzen für die Raumplanung, Referat September 2012). Die Strategie definiert im Sinn von Grundsätzen, dass sich der Kanton seinen Handlungsspielraum für seine künftige Entwicklung bewahren will, indem das künftige raumplanerische Handeln ungeachtet der Grösse der gesicherten FFF auf eine Drosselung des Bodenverbrauchs ausgerichtet sein soll, weshalb namentlich verstärkt auf eine nachhaltige Entwicklung der Siedlungen nach innen (auch mit Mehrfachnutzungen) sowie auf eine Erhaltung und Stärkung der Natur- und Kulturlandschaften hinzuwirken ist (vgl. Strategie, Ziff. 3.1). FFF dürfen laut der Strategie nur noch dort zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken in Anspruch genommen werden, wo dies durch entgegen

stehende, höher zu gewichtende Interessen gerechtfertigt ist (vgl. Strategie, Ziff. 3.2, auch zum Folgenden). Einzonungen haben daher den richtungsweisenden Festlegungen im Richtplan (Kap. R1 und S1) zu entsprechen. Danach hat sich die weitere Besiedlung hauptsächlich auf die Zentren und Hauptentwicklungsachsen zu konzentrieren. Gleichzeitig ist auf eine optimale Ausschöpfung der Bauzonen zu achten. Die Siedlungsentwicklung hat geordnet und abgestimmt auf ein kommunales Siedlungsleitbild zu erfolgen. Hinzuwirken ist auf eine Konzentration der Besiedlung, eine Entwicklung von Innen nach Aussen, das Füllen von Siedlungslücken, auf die Arrondierung bestehender Siedlungsteile sowie die Vermeidung neuer Siedlungsansätze. Die Gemeinde Schüpfheim ist gemäss der im KRP 2009 beschriebenen Raum- und Zentrenstruktur ein kantonales Subzentrum in der Luzerner Landschaft, das in Bezug auf die Raumstruktur nicht zur Hauptentwicklungsachse gehört (vgl. KRP 2009, R1/II., Abb. 3, S. 28). Subzentren bilden Stützpunkte für einzelne Teilräume. Sie übernehmen als Standorte von Einrichtungen mit überkommunaler Bedeutung eine wichtige Versorgungsfunktion (KRP 2009, Koordinationsaufgabe R1-2, S. 30). In verkehrspolitischer Hinsicht ist Schüpfheim auf einer Nebenachse angesiedelt (vgl. KRP 2009, M1/II., Abb. 10, S. 88). In Gemeinden auf Nebenachsen in der Landschaft wie Schüpfheim geht die Strategie davon aus, dass kein Bedarf für neue Einzonungen bestehe, da die Bauzonenreserven ausreichen. Zudem soll die Planung in solchen Gemeinden grundsätzlich keine Konflikte mit FFF schaffen (vgl. Zeidler, a.a.O., S. 6). Weiterer Bauzonenbedarf ist im Rahmen der Vorgaben des RPG nachzuweisen. Besteht für künftige Nutzungen oder Vorhaben nachweislich zusätzlicher Flächenbedarf, sind dafür grundsätzlich Flächen ausserhalb der FFF in Anspruch zu nehmen, was vermehrt die Prüfung von Alternativen bedingt. In jedem Fall ist eine detaillierte und umfassende Interessenabwägung erforderlich. Lässt sich der zusätzliche Flächenbedarf für künftige Nutzungsabsichten unter Abwägung aller massgebenden öffentlichen und privaten Interessen einzig unter Inanspruchnahme von FFF realisieren, ist grundsätzlich flächengleicher Realersatz zu leisten (Kompensationspflicht). Der Regierungsrat hält in der Strategie fest, dass bei der Vorprüfung und Genehmigung kommunaler Bau- und Zonenordnungen künftig auf allen Ebenen auf die Beachtung dieser Grundsätze hingewirkt werde (Strategie, Ziff. 4). Mit der Revision der PBV vom 29. Oktober 2013 (G 2013 523), die am 1. Januar 2014 in Kraft trat, wurde die erwähnte FFF-Strategie im kantonalen Recht abgebildet (vgl. Lustenberger, a.a.O., S. 680 f.). Unter anderem wurde mit § 3 PBV eine ausdrückliche Grundlage für den Umgang mit FFF geschaffen. Demnach sind FFF zu erhalten (Abs. 1). Sollen sie einer anderen als der Landwirtschaftszone zugewiesen werden, muss dies durch überwiegende Interessen gerechtfertigt sein (Abs. 2). Im Weiteren gilt, dass solche Zonenfestlegungen den Vorgaben im kantonalen Richtplan zu entsprechen haben, wobei insbesondere die Konzentration der Besiedlung auf die Hauptentwicklungsachsen und Zentren, die Begrenzung des Siedlungswachstums und die optimale Nutzung der Bauzonen zu beachten ist (lit. a). Weiter haben sie im Einklang mit einer geordneten Siedlungsentwicklung, abgestimmt auf ein kommunales Siedlungsleitbild, zu stehen; hinzuwirken ist auf eine Konzentration der Besiedlung und auf eine Entwicklung von innen nach aussen; Siedlungslücken sind zu füllen, bestehende Siedlungsteile zu arrondieren sowie neue Siedlungsansätze und -fortsätze zu vermeiden (lit. b). Einzonungen sind ferner nur bei Nachweis des konkreten Bedarfs zulässig; dabei sind die inneren Reserven, wie Baulücken, unternutzte Parzellen, Umnutzungsgebiete, Erneuerungsgebiete, Möglichkeiten zur Erhöhung der baulichen Dichte, zu berücksichtigen (lit. c). Ist die Zuweisung von FFF zu einer anderen als der Landwirtschaftszone auch nach der Prüfung

von Varianten und Alternativen und allenfalls Inkaufnahme von vertretbaren qualitativen Einbussen bezüglich Orts- und Landschaftsbild oder Wohngebieten unausweichlich, sind flächengleiche Ersatzmassnahmen zu leisten (§ 3 Abs. 3 PBV), wobei die gewählten Ersatzmassnahmen nach den Vorgaben des BUWD auszuarbeiten und dem Kanton im Vorprüfungsverfahren zusammen mit den übrigen Unterlagen zur Ortsplanungsrevision einzureichen sind (§ 3 Abs. 5 PBV).

#### **E. 4.3.4**

Wie aus dieser Darstellung ersichtlich wird, haben sich Strategie und Rechtslage in Bezug auf den Umgang mit FFF bereits schon vor und seit dem angefochtenen Entscheid auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene verschärft. Hervorzuheben ist insbesondere die mit § 3 Abs. 3 PBV per 1. Januar 2014 eingeführte Kompensationspflicht für FFF. Mit dem Erlass neuen (aus Sicht des Rechtsunterworfenen allenfalls strengeren) Rechts ist unter dem Vorbehalt entgegen stehender Rechtssicherheitsüberlegungen grundsätzlich immer zu rechnen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2009, § 24 N 12). Daran ändert auch der Umstand nichts, dass ein Ortsplanungsprozess naturgemäss einige Zeit in Anspruch nimmt und mitunter aufwendige Vorbereitung bedingt. Bestandteil insbesondere länger dauernder Planungsverfahren kann daher sein, dass ein unter bisherigem Recht eingeleiteter Ortsplanungsprozess – mitunter auch in einem späten Planungs- resp. sogar im Genehmigungsstadium – an neuere rechtliche Entwicklungen anzupassen ist, zumal auch letztere in der Regel einen gewissen Vorlauf haben und – zumindest in Bezug auf ihre rechtliche Thematik – der Bevölkerung und den betroffenen Gemeinwesen üblicherweise im Voraus zur Kenntnis gebracht werden. Es kann denn auch nicht behauptet werden, dass die Änderung resp. Präzisierung der FFF-Strategie im August 2012 mit ihren Auswirkungen auf die kommunalen Planungsträger gänzlich unerwartet erfolgt sei. Bereits im KRP 2009 wird, wie erwähnt, auf die schwindenden FFF-Reserven im Kanton Luzern hingewiesen und verlangt, dass die FFF bei der Interessenabwägung im Rahmen von Einzonungen zu berücksichtigen sind. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der Bundesrat den Kanton Luzern anlässlich der Genehmigung des KRP 2009 vom 24. August 2011 (BB1 2011 S. 7320 f.) unter anderem aufforderte, im Rahmen einer der nächsten Richtplananpassungen das Kapitel L6 "Landwirtschaft" mit einem Kompensationsmechanismus bei Beanspruchung von FFF zu ergänzen (BB1 2011 S. 7321, E. 7 lit. h; vgl. dazu auch: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 11 193 vom 9.5.2012 E. 7c/dd und 7c/ee mit weiteren Hinweisen). Auch bereits im Vorprüfungsbericht der Dienststelle rawi vom 26. Juli 2011 war bemängelt worden, dass im Planungsbericht keine Massnahmen gegen den Verlust von FFF und/oder gleichwertige Ersatzmassnahmen aufgezeigt seien. Zudem wurde unter Verweis auf den Verlust von FFF ausdrücklich beantragt, auf die Einzonung im Gebiet X In die Arbeitszone A IV zu verzichten. Ohne Nachweis des konkreten Bedarfs (Businessplan sowie Betriebs- und Bebauungskonzept) wurde gar die Nichtgenehmigung in diesem Punkt in Aussicht gestellt. Vor diesem Hintergrund, im Licht der im Bundesrecht statuierten Pflicht des Kantons, die Mindestfläche von 27'500 ha FFF sicherzustellen und angesichts der bekanntermassen knapper werdenden FFF-Reserven durfte die planende Gemeinde nicht ohne Weiteres davon ausgehen, FFF einzonen zu können, selbst wenn die Kompensationspflicht erst mit der jüngsten Verordnungsnovelle formell eingeführt wurde. Ausserdem wurden Gemeinden und deren Ortsplaner betreffend die im August 2012 beschlossene Strategie zur Erhaltung von FFF schnell im Rahmen eines Informationsschreibens und durch Merkblätter auf die Grundsätze und die Notwendigkeit einer verstärkten Berücksichtigung der Thematik FFF

bei den künftigen raumwirksamen Tätigkeiten hingewiesen. Zudem wurde darauf aufmerksam gemacht, dass künftig auf allen Ebenen sowohl bei der Vorprüfung und Genehmigung kommunaler Bau- und Zonenordnungen als auch bei Projekt- und Baubewilligungen auf die Beachtung der angeführten Grundsätze hingewirkt würde (vgl. Strategie, Ziff. 4, sowie Lustenberger, a.a.O., S. 688). Eine Verletzung des Vertrauensschutzes ist unter diesen Voraussetzungen zu verneinen.

### **E. 5.1**

FFF dürfen gemäss dem neuen Art. 30 Abs. 1bis RPV nur einzont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von FFF nicht sinnvoll erreicht werden kann (lit. a). Bauzonen, auf die aus Sicht des Kantons ebenso gut verzichtet werden könnte, rechtfertigen keine Beanspruchung von FFF (Erläuternder Bericht zur Teilrevision der RPV, S. 10, auch zum Folgenden).

### **E. 5.2**

Mit der hier zu beurteilenden Einzonung im Gebiet X soll gemäss dem Planungsbericht vor allem ortsansässigen Betrieben (Genossenschaft C, D AG) ein geeigneter Standort angeboten werden. Genannt werden neben der Bergkäserei und dem Tiefbauunternehmen zwei weitere mögliche Nutzungen (Kunsthandwerk-Atelier und Pferdehaltung). Alle erwähnten Nutzungen verfolgen, soweit ersichtlich, keine aus Sicht des Kantons wichtigen Ziele im Sinn von Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV. So geht weder aus deren Umschreibung durch die Gemeinde selber noch aus den Erwägungen im angefochtenen Entscheid hervor, dass die Bedeutung dieser Nutzungen den kommunalen resp. regionalen Rahmen übersteige oder damit gar wichtige kantonale Ziele verfolgt würden. Die Gemeinde unterstreicht denn auch das Interesse des Regionalzentrums Schüpfheim, genügend verfügbare Entwicklungsmöglichkeiten für die Wirtschaft anbieten zu können. Auch die Dienststelle rawi signalisiert in ihrem Amtsbericht vom 24. März 2013 keinerlei kantonale (Mit-)Interessen. Dass der Kanton Luzern den Wirtschaftsstandort fördern will (vgl. KRP 2009, Z2-3, S. 20), wobei unter anderem der Aufbau und die Expansion ansässiger Unternehmen unterstützt sowie neue Betriebe und Arbeitsplätze angesiedelt werden sollen, steht dieser Schlussfolgerung nicht entgegen. Diese Zielsetzung bedeutet nicht, dass jeglicher Platzbedarf von Unternehmen – insbesondere in sensiblen Bereichen wie FFF – gerechtfertigt wäre. In Anwendung von Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV ist hinsichtlich der Relevanz dieser Unternehmen für das Kantonsgebiet zu unterscheiden. Ebenso soll die im KRP 2009 beschriebene Förderung hauptgewichtig der wirtschaftlichen Entwicklung im Bereich der Hauptentwicklungsachse zuteil werden. Im Vordergrund stehen die Themenbereiche Gesundheit, Energie, Umwelttechnologien, Finanzdienstleistungen sowie IT und IT-Security. Auch vor diesem Hintergrund erscheint die mit der beabsichtigten Einzonung im Gebiet X vorgesehene Nutzungserweiterung nicht als wichtiges kantonales Ziel, das die Beanspruchung von FFF rechtfertigte. Dies namentlich auch vor dem Hintergrund, dass nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dem Kulturlandschutz und der FFF-Sicherung grosses Gewicht beizumessen ist (BGE 115 Ia 350 E. 3f/bb, 114 Ia 371 E. 5d).

### **E. 5.3.1**

Es gilt im Übrigen darauf hinzuweisen, dass die Formulierung von Art. 30 Abs. 1bis lit. a RPV die Erforderlichkeit der Prüfung von Alternativen ausserhalb der FFF statuiert (vgl. Erläuternder Bericht, S. 10 f.). Der Standort auf den FFF darf nur gewählt werden, wenn

unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts der FFF eine andere Lösung raumplanerisch nicht sinnvoll ist. Die Vorinstanz geht – gestützt auf den Amtsbericht der Dienststelle rawi – davon aus, dass die geplanten Vorhaben (Genossenschaft C und D AG) an diesem Standort in den bestehenden Baulandreserven realisiert werden könnten. Nach deren Abklärungen habe die Gemeinde Schüpfheim noch ca. 1,5 ha unüberbaute Arbeitszonen im Dorfzentrum. Weiter stünden bei der realisierten Überbauung Y noch Arbeitszonen im Umfang von rund 0,5 ha zur Verfügung. Diese Reserven würden für die Bedürfnisse der D AG mit einem Bedarf von ca. 1 ha und die geplante Käserei mit ca. 0,6 ha ausreichen. Die von der Gemeinde weiter erwähnten möglichen Interessenten seien entweder nicht auf einen vom Dorfkern entfernten Standort angewiesen und könnten innerhalb der freien Reserven realisiert werden (Kunsth Handwerk-Atelier) oder zonenfremd und auch mit Blick auf die Wertschöpfung im Vergleich zum Landverbrauch fragwürdig (Pferdehaltung). Die Gemeinde habe im Siedlungsleitbild entschieden, in einer gemischten Zone im Dorfzentrum schergewichtig Wohnnutzung zuzulassen. Dass sie jetzt argumentiere, eine Arbeitsnutzung solle nur für nicht störende Gewerbe zulässig sein, ändere nichts daran, dass sich die Gemeinde Kapazitätsreserven gestützt auf ihre Zuordnung im Siedlungsleitbild anrechnen lassen müsse. In ihrem Entscheid für ruhiges Gewerbe in der gemischten Zone liege gleichzeitig der Entscheid gegen emittierendes Gewerbe. Dass die genannten Reserven momentan nicht verfügbar seien, möge zutreffen. Mit der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Revision des PBG werde eine Möglichkeit geschaffen, nicht verfügbares Bauland nach Fristablauf zum Verkehrswert zu erwerben.

### **E. 5.3.2**

Dem Siedlungsleitbild der Gemeinde Schüpfheim vom 25. März 2011 ist zu entnehmen, dass im Gebiet Z (dreigeschossige Wohn- und Gewerbezone WG3, heute dreigeschossige Wohn- und Arbeitszone A3) eine Fläche von 3,5 ha bereits eingezont wurde, wovon 1,5 ha für eine Mehrfamilienhaus-Überbauung genutzt werden. Für das Gebiet X weist das Siedlungsleitbild eine nicht überbaute eingezonte Fläche von 1,5 ha aus. Laut dem Planungsbericht umfassen die Baulandreserven in der Gemeinde Schüpfheim die folgenden Flächen: Wohnzone W2: 2,18 ha Wohnzone W3: 0,40 ha Wohn- und Arbeitszone WA3: 3,50 ha Kernzone K : 0,15 ha Total: 6,23 ha Die Beschwerdeführer bringen in ihrer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vor, die von der Vorinstanz erwähnten Baulandreserven stünden als Alternative nicht zur Verfügung. Eine Teilfläche des Grundstücks Nr. z, GB Schüpfheim (Wohn- und Arbeitszone), sei mit einem bis 20. November 2015 befristeten Kaufrecht belastet. In diesem Gebiet sei vorwiegend Wohnen und nicht störendes Gewerbe denkbar (mögliche Erweiterung der Wohnüberbauung Y). Auch beim unüberbauten Gebiet auf dem Grundstück Nr. w, GB Schüpfheim, sei eine kleine Teilfläche in der Wohn- und Arbeitszone. Die Firma B behalte sich vor, auf der Fläche der Arbeitszone betriebsinterne Erweiterungen zu realisieren. Allein durch die Erschliessung der unüberbauten Fläche über das interne Betriebsareal sei der Erwerb für Dritte kaum denkbar. Auf dem Grundstück Nr. v, GB Schüpfheim, sei seit Jahrzehnten ein Fussballplatz. Auf diesem Areal sei eine betriebliche Erweiterung des benachbarten Betriebs denkbar. Nebst den bereits vorhandenen und bekannten Unternehmern sei inzwischen ein weiteres einheimisches Gewerbe im Bereich Mechanische Fertigung und Bauschlosserei interessiert, im Gebiet X eine Fläche von rund 4'000 m<sup>2</sup> zu erwerben. Für die weitere Entwicklung sei die Gemeinde auf gewisse Reserven auch in der Arbeitszone angewiesen. In ihrer Replik bemängelt die Gemeinde, dass in der Kapazitätsberechnung der Vorinstanz Reserven in den gemischten Zonen und in den Arbeitszonen als für den gleichen Nutzungszweck in Frage kommend

betrachtet worden seien, obwohl sie in ihrem Siedlungsleitbild unterschiedene Bauzonen sorgfältig abgeklärt und in der Ortsplanung festgelegt habe. Die Gemeinde verfügt, wie gezeigt, über unüberbautes Bauland, dies unter anderem im Gebiet X selber (1,5 ha) und auch nach der Realisierung der Mehrfamilienhaus-Überbauung im Gebiet Z. Letzteres gehört der dreigeschossigen Wohn- und Arbeitszone A3 an, wo gemäss Art. 12 BZR nur (aber immerhin) mässig störende Betriebe zulässig sind. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin im Grundsatz nichts dagegen spricht, verschiedene Bauzonen für die Reservenberechnung heranzuziehen – zumindest, wenn die in Frage stehenden Nutzungen grundsätzlich in mehreren Zonen realisierbar sind. Die Vorinstanz hält zu Recht fest, dass ein vollständiger Bedarfsnachweis für die verschiedenen von der Gemeinde erwähnten Nutzungen nicht vorliegt. Bei den Akten liegen einzig die Übersicht "Bebauungsplan X" 1:1000 und der Vorvertrag vom 11. Juli 2012 zwischen dem Beschwerdeführer und der Genossenschaft C bezüglich des Abschlusses eines Kaufvertrags über 6'000 m<sup>2</sup> des Grundstücks Nr. x nach der erforderlichen Umzonung. Im Übrigen hat die Gemeinde auch bezüglich des Störpotentials der geplanten Nutzungen keine näheren Angaben gemacht. Die Äusserungen der Beschwerdeführer, der Erwerb einzelner Grundstücke mit Baulandreserven sei für Dritte "kaum denkbar" bzw. dort ansässige Unternehmen würden sich Erweiterungen "vorbehalten", lassen zudem nicht darauf schliessen, dass Erwerbsmöglichkeiten definitiv ausgeschlossen wären. Unbestritten scheint zu sein, dass die D AG einen Bedarf von ca. 1 ha aufweist und bereits ca. 2/3 der Reserven in der bestehenden Arbeitszone im Gebiet X zugesprochen erhalten hat. Seitens der übrigen Interessenten (Schlosserei und Pferdezucht) liegen laut der Gemeinde bloss mündliche Zusagen vor. Damit ist weder ein über die vorhandenen Baulandreserven hinausgehender Bedarf noch der Ausschluss der Ansiedlung einzelner Nutzungen an alternativen Standorten in den gemäss Siedlungsleitbild und Planungsbericht noch vorhandenen Reserven schlüssig nachgewiesen. Soweit die Beschwerdeführer eine Einzonung in die Arbeitszone auf Reserve (ohne Ausweisung konkreten Bedarfs) geltend machen wollen, kann ihnen vor dem vorstehend beschriebenen Hintergrund und § 3 Abs. 2 lit. c PBV nicht gefolgt werden. Daran ändert auch der von ihnen vorgebrachte Umstand nichts, dass der kantonale Richtplan die Gemeinden auffordere, ihren zukünftigen Einzonungsbedarf im Siedlungsleitbild in 5-Jahresintervallen auszuweisen. Die Vorinstanz weist diesbezüglich zutreffend darauf hin, dass im Fall konkretisierten Bedarfs auch projektbezogene – notabene nicht an solche Fristen gebundene – Einzonungen denkbar sind. Damit erweist sich auch die in Art. 30 Abs. 1 bis Abs. 1 lit. a RPV geforderte Subsidiarität der Einzonung von Fruchtfolgeflächen als nicht erfüllt. Unter den gegebenen Umständen braucht nicht näher geprüft zu werden, ob die auf der streitbetreffenen Fläche geplanten Nutzungen als im Sinn von Art. 30 Abs. 1 bis lit. b RPV optimal gelten können.

#### **E. 5.4**

Im Weiteren sei an die neuen Anforderungen des kantonalen Rechts in Bezug auf den Umgang mit FFF erinnert, die per 1. Januar 2014 in Kraft getreten sind. Gemäss § 3 Abs. 3 PBV sind flächengleiche Ersatzmassnahmen zu leisten, wenn die Zuweisung von FFF zu einer anderen als der Landwirtschaftszone unausweichlich ist. Laut dem Planungsbericht wurde die Möglichkeit einer kompensatorischen Auszonung im vorliegenden Fall nach umfassender Abklärung verneint. Als einzig mögliche Auszonung kann nach dem Bericht eine Fläche von 475 m<sup>2</sup> im Gebiet W ausgewiesen werden (vgl. Planungsbericht, S. 10 und 13). Damit stünde auch § 3 Abs. 3 PBV der Einzonung im Gebiet X entgegen, selbst wenn

die Interessen an einer Einzonung überwiegen würden. Zu Recht führt die Vorinstanz aus, die neu geschaffene Bestimmung von Art. 61 BZR zum physikalischen Bodenschutz sei zwar zu begrüssen, greife aber zu kurz. Gemäss Abs. 1 dieser Vorschrift sollen im Grundsatz durch fachgerechten Aushub von für die Landwirtschaft geeignetem Bodenmaterial resp. dessen Wiedereinbau an einem geeigneten Standort neue FFF geschaffen oder bestehende aufgewertet werden. Die Umsetzung der Bestimmung setzt allerdings voraus, dass entsprechende Standorte überhaupt vorhanden sind. Da dies vorliegend gemäss den Abklärungen der Gemeinde nicht der Fall ist, ändert die neue BZR-Bestimmung nichts am Ergebnis.

#### **E. 5.5**

Die Beschwerdeführer beanstanden, dass die Vorinstanz bei der Durchsetzung ihrer FFF-Strategie ab Herbst 2012 nicht zwischen den unterschiedlichen Kategorien von FFF unterscheide. Sie erachten es als stossend, dass bis zum Wechsel der Strategie in verschiedenen Gemeinden noch FFF der höchsten Kategorie ("sehr gut geeignet") ohne Kompensation eingezont worden seien und ihr die Einzonung von FFF der Kategorie "knapp geeignet" resp. "bedingt anrechenbar" verwehrt werde. Die streitbetroffene Fläche zählt laut der Bodenkarte des Geoportals des Kantons Luzern zu den FFF, wenn auch mit dem Vermerk "knapp geeignet" (Kategorie 3) versehen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Kategorisierung in Bezug auf die Einzonbarkeit resp. das Erfordernis von Ersatzmassnahmen einen Einfluss haben sollte. Auch knapp geeignete FFF der Kategorie 3 stellen soweit ersichtlich Teil des vom Kanton Luzern sicherzustellenden FFF-Kontingents von 27'500 ha FFF dar, das wie erwähnt nur noch knapp gewährleistet ist (vgl. zur Berücksichtigung beschränkt geeigneter Bodenkategorien bei der Berechnung der FFF-Gesamtflächen: BGer-Urteil 1A\_19/2007 vom 2.4.2008 E. 6.1 ff.). Es liegt daher nahe, den potentiellen Verlust dieser Flächen grundsätzlich den gleichen Vorgaben zu unterstellen, wie Flächen der Kategorien 1 ("sehr gut geeignet") und 2 ("gut geeignet"). Soweit die Beschwerdeführer auf andere Gemeinden verweisen, denen Einzonungen von Gebieten mit höherwertiger FFF-Qualität genehmigt wurden, können sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Abgesehen davon, dass ein Vergleich der Verhältnisse schon mangels substantiiertes Angaben zu den betreffenden Einzonungen scheitert, ist an die Verschärfung der Rechtslage im Zusammenhang mit der Sicherstellung der FFF auf Bundes- und kantonaler Ebene zu erinnern. Diese bringt es naturgemäss mit sich, dass Gemeinden, deren Ortsplanungsrevisionen unter neuem Recht zu beurteilen sind, strengere Voraussetzungen hinzunehmen haben als solche, deren Planungen noch altem Recht unterlagen.

#### **E. 6.1**

Die Vorinstanz verweigerte die Einzonung auch im Licht des Grundsatzes der geordneten Besiedlung, den sie als verletzt erachtete, da die umstrittene Arbeitszone isoliert ausserhalb der Dorfgrenze liege. Die Dienststelle rawi äusserte bereits im Vorprüfungsbericht vom 26. Juli 2011 Vorbehalte bezüglich der geplanten Erweiterungen von abseits des eigentlichen Siedlungsgebiets liegenden Arbeitszonen wie der streitbetroffenen. Die Neuansiedlung grösserer, flächenintensiver Unternehmen sei daher regional zu koordinieren und in bereits vorhandene Reserven zu lenken. Die Beschwerdeführer gehen demgegenüber von einer Arrondierung der bestehenden Bauzone aus. Die neu eingezonte Fläche liege sowohl im regionalen Entwicklungsplan REP wie auch im Siedlungsleitbild der Gemeinde innerhalb der Siedlungsbegrenzungslinie.

## **E. 6.2**

Bei der Überprüfung von Ortsplanungsrevisionen kommt der Baugebietsabgrenzung im Hinblick auf eine zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes zentrale Bedeutung zu. Die Abgrenzung des Baugebiets gehört denn auch zu den Grundbedingungen jeder Planung. In diesem Sinn gebietet das RPG, dass Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 RPG). Gefordert ist nicht nur eine flächenmässige Beschränkung, sondern auch eine klare Abgrenzung von Siedlung und Landschaft. Daher sind bodenverändernde Nutzungsansprüche in räumlich zusammenhängenden Bauzonen zu verwirklichen, damit die zu erhaltende Landschaft die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 01 188 vom 15.1.2003 E. 6a). Aus diesen Anforderungen sowie aus den Ausscheidungskriterien für die einzelnen Nutzungszonen (Art. 15-17 RPG) ergibt sich das Gebot der konzentrierten Siedlungen. Kleinstbauzonen oder Minibauzonen fördern demgegenüber in besonderer Weise die unerwünschte Streubauweise und sind demnach grundsätzlich bereits von Bundesrechts wegen abzulehnen (vgl. BGE 118 Ia 446 E. 2c; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 11 114 vom 19.7.2011 E. 6a mit Hinweisen). Der Zonenplan der Gemeinde Schüpfheim zeigt, dass sich das Gebiet X südwestlich des eigentlichen Siedlungsgebiets und deutlich isoliert von diesem befindet. Die von der Einzonung betroffene dreieckige Fläche schliesst auf ihrer nordwestlichen Seite direkt an die bestehende Arbeitszone A IV an, ist aber ansonsten von der Landwirtschaftszone umgeben, teilweise abgetrennt durch die Wissemme. Unter diesen Voraussetzungen kann nicht von einer Arrondierung im Sinn des Schliessens einer Baulücke gesprochen werden. Die Einzonung erscheint vielmehr als zusätzliches Auskragen der Arbeitszone A IV in südöstlicher Richtung. Daran ändert auch der abgrenzende Verlauf der Wissemme nichts. Auch aus dem Umstand, dass der Kanton bereits die bestehende Arbeitszone A IV an der beschriebenen Lage genehmigt hatte, lässt sich nicht folgern, dieser Entscheid binde ihn hinsichtlich künftiger Erweiterungen dieser Zone ebenfalls, wie dies in der Stellungnahme zum Amtsbericht anklingt. Ebenso wenig verleiht die im Siedlungsleitbild eingezeichnete Siedlungsbegrenzungslinie – die im Übrigen in nicht unerheblichem Mass auch weitere der Landwirtschaftszone zugeordnete Flächen einschliesst – der Gemeinde einen Anspruch auf Einzonung resp. entsprechende Ausdehnung der Bauzonen.

## **E. 7**

(...)

## **E. 8.1**

Insgesamt ist damit die Interessenabwägung und Einschätzung der Vorinstanz nachvollziehbar. Dies umso mehr, als sich die Rechtslage im Zusammenhang mit Einzonungen und insbesondere im Umgang mit FFF verschärft hat und diesbezüglich infolgedessen höhere Anforderungen gelten. Da die Verwaltungsgerichtsbeschwerde weder zu einer materiellen Teilkorrektur oder einer Rückweisung an die Vorinstanz führt noch mutwillig erhoben wurde, kommt die übergangsrechtliche Vorschrift von Art. 38a Abs. 2 RPG (Einzonungsmoratorium), die in der vorliegenden Konstellation ohnehin am Ergebnis des Verfahrens nichts ändern würde, nach Art. 52a Abs. 1 RPV nicht zur Anwendung (vgl. die Hinweise zum Moratorium oben E. 3.1).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.