

# LU\_GERICHTE RRE Nr. 1016 vom 23. September 2014

LU Gerichte, 2014-09-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_RRE\\_Nr.\\_1016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._1016)

FR: LU\_GERICHTE RRE Nr. 1016 du 23 septembre 2014

IT: LU\_GERICHTE RRE Nr. 1016 del 23 settembre 2014

## Regeste

Der Schutz der Ortsbilder gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) im Rahmen der Nutzungsplanung wird durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Unter Mitwirkung nach § 6 PBG ist nicht zu verstehen, dass die Betroffenen berechtigt sind, die entsprechenden Festlegungen mit der Gemeinde auszuhandeln. | Art. 6 NHG; § 6 PBG | Planungs- und Baurecht

## Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 23.09.2014 RRE Nr. 1016 (2014 VI Nr. 8)

Der Schutz der Ortsbilder gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) im Rahmen der Nutzungsplanung wird durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Unter Mitwirkung nach § 6 PBG ist nicht zu verstehen, dass die Betroffenen berechtigt sind, die entsprechenden Festlegungen mit der Gemeinde auszuhandeln. | Art. 6 NHG; § 6 PBG | Planungs- und Baurecht

Rechtsprechung Luzern Instanz: Regierungsrat Abteilung: - Rechtsgebiet: Planungs- und Baurecht Entscheiddatum: 23.09.2014 Fallnummer: RRE Nr. 1016 LGVE: 2014 VI Nr. 8 Gesetzesartikel: Art. 6 NHG; § 6 PBG Leitsatz: Der Schutz der Ortsbilder gemäss Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) im Rahmen der Nutzungsplanung wird durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Unter Mitwirkung nach § 6 PBG ist nicht zu verstehen, dass die Betroffenen berechtigt sind, die entsprechenden Festlegungen mit der Gemeinde auszuhandeln. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Der Ortskern von Greppen ist im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Objekt von nationaler Bedeutung aufgeführt. Im Inventar ist unter anderem festgehalten, dass das Dorf vom Ortskern bis zum Ufer des Vierwaldstättersees über nahezu unverbautes Wiesland verfüge, und es wird empfohlen, für das noch unverbaute Vorgelände zum See hin ein absolutes Bauverbot zu erlassen. Die für die Ortsplanung zuständigen Organe der Gemeinde haben im betroffenen Gebiet im Hinblick auf diese Empfehlung zusammen mit der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) eine gesamtheitliche und unabhängige Überprüfung der Bebauungsmöglichkeiten vorgenommen. Die schliesslich resultierenden Änderungen im Teilzonenplan Siedlung im Gebiet Wendelmatte sind von den Stimmberechtigten gutgeheissen worden. Die drei dagegen erhobenen Verwaltungsbeschwerden wies der Regierungsrat ab, soweit er darauf eintrat. Aus den Erwägungen: 2.5.2 Nach Art. 6 des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) wird durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerzte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Abs. 1). Ein Abweichen von der ungeschmälerzten Erhaltung im Sinn

der Inventare darf bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte, gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Abs. 2). Der Erlass von Richt- und Nutzungsplänen durch die Kantone und Gemeinden ist in der Regel keine Bundesaufgabe. Gelangen jedoch im Rahmen der Nutzungsplanung Bestimmungen des Bundesrechts, beispielsweise über Biotop- oder Moore- und Moorlandschaften von besonderer Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung des NHG, zur Anwendung, ist ein Zusammenhang mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe gegeben. Der Erlass des Nutzungsplanes wird dadurch zu einer Bundesaufgabe (vgl. VLP-ASPAN "Bundesinventare nach Art. 5 NHG", Raum & Umwelt, Januar Nr. 1/11, S. 4). Der vom Inventar ausgehende Schutz gilt bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise. Bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben, wozu im Grundsatz auch die Nutzungsplanung zählt, wird der Schutz durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dem Inventar kommt der Charakter eines Bundeskonzepts nach Art. 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) zu, das bei der Richtplanung zu berücksichtigen ist (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 S. 212 f.). Der kantonale Richtplan 2009 behandelt die Ortsbilder und Kulturdenkmäler im Kapitel S3. Das ISOS wird darin als eine Grundlage bei der Ausarbeitung der Planungen bezeichnet. Die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler oder regionaler Bedeutung berücksichtigen die Inhalte des ISOS im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung in den kommunalen Planungen. Sie sorgen dabei dafür, dass die Ortsteile ihre Funktionen erfüllen und stimmen die Bau- und Nutzungsvorschriften darauf ab. Sie sorgen für einen angemessenen Schutz der im ISOS aufgelisteten Ortsbilder von lokaler Bedeutung und berücksichtigen dabei die Funktion der Ortsteile (Koordinationsaufgabe S3-1 [Ortsbilder von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung]). Für schutzwürdige Landschaften von nationaler Bedeutung gemäss Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung (BLN) prüfen Kanton und Gemeinden die erforderlichen Schutzmassnahmen und stimmen diese aufeinander ab (Koordinationsaufgabe L1-1 [Schutzwürdige Landschaften von nationaler oder regionaler Bedeutung]). Mit der Zuweisung der Parzelle des Beschwerdeführers 1 zur Grünzone entspricht die Gemeinde der Empfehlung des ISOS. Danach soll für das unverbaute Vorgelände zum See hin ein absolutes Bauverbot erlassen werden (vgl. ISOS Ortsbilder, Gemeinde Greppen, S. 7). Eine Zuweisung des nördlichen Bereichs des streitbetreffenen Grundstücks in die Wohnzone B, wie vom Beschwerdeführer 1 beantragt, würde das aufwendig erarbeitete und umfassend abgestützte Konzept für das Gebiet Wendelmatte zum Schutz des Ortsbildes in Frage stellen. Zudem würde es sich bei dieser Wohnzonenfläche um eine isolierte Bauzone handeln, die von Grünzonen umgeben wäre. Damit erweist sich die Zuordnung der Parzelle zur Grünzone raumplanerisch als recht- und zweckmässig. 3.5.3 Dass die Grünzone mit der Ausweitung auf die Parzellen Nrn. X-Y unverhältnismässig gross, in einem Fall sogar willkürlich sei, wie die Beschwerdeführer 2 geltend machen, kann vor diesem Hintergrund nicht nachvollzogen werden. Das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und das Willkürverbot nach Art. 9 BV sind eng miteinander verbunden. Ein Entscheid ist willkürlich, wenn er nicht auf ernsthaften sachlichen Gründen beruht oder sinn- und zwecklos ist. Er verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und

Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. In dieser Hinsicht erscheint ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit als eine besondere Form der Willkür (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_430/2007 vom 21.4.2008 E. 4.3). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kommt dem Gleichbehandlungsgrundsatz bei Planungsmassnahmen nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Ein Grundeigentümer hat keinen aus Art. 8 BV folgenden Anspruch darauf, im Zusammenhang mit dem Erlass einer Zonenordnung gleich behandelt zu werden wie alle übrigen Grundeigentümer, die von einer Raumplanungsmassnahme berührt werden. Es liegt im Wesen der Ortsplanung, dass Zonen gebildet und irgendwo abgegrenzt werden müssen und dass Grundstücke ähnlicher Lage und ähnlicher Art bau- und zonenrechtlich völlig verschieden behandelt werden können. Immerhin darf die Abgrenzung nicht willkürlich erfolgen; sie muss sich vielmehr durch vernünftige planerische Gründe rechtfertigen lassen. Das ist namentlich nicht mehr der Fall, wenn die ungleiche Behandlung der betroffenen Parzellen jeder vernünftigen Planung widerspricht oder wenn dem Vorgehen der Behörde offensichtlich unzulässige, sachfremde Überlegungen zugrunde liegen (vgl. BGE 107 Ib 334 E. 4a S. 339; Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons St. Gallen vom 24.8.2010 E. 5.1). Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen. Parzellen ähnlicher Lage und Art können daher unter Vorbehalt des Willkürverbots völlig verschieden behandelt werden (vgl. BGE 121 I 245 E. 6e/bb S. 249 und 116 Ia 193 E. 3b S. 195). Diese Voraussetzungen für einen Verstoß gegen das Willkürverbot sind vorliegend nicht erfüllt. Auch dass das Gebiet Lori, wie von den Beschwerdeführern 2 gerügt, unterschiedlich behandelt wird, ist durch die unterschiedliche Lage, Grösse und Bebauung respektive Bebaubarkeit sachlich begründet.

3.5.4 Dass für den Zweck der Freihaltung die Grünzone gewählt wurde, entspricht dem übergeordneten Recht. Die Grünzone dient unter anderem der Erhaltung und Schaffung von Freiflächen im Baugebiet (§ 50 Abs. 1a Planungs- und Baugesetz vom 7.3.1989 [PBG; SRL Nr. 735]). Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die dem Zonenzweck entsprechen und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht (§ 50 Abs. 2 PBG). Aus der Zweckbestimmung der Grünzone Wendelmatte ergibt sich unter anderem, dass keine Hochbauten erstellt werden dürfen. Das Bauverbot beschränkt sich damit auf Hochbauten, was dem beabsichtigten Zweck entspricht. Der südliche Bereich darf ausserdem nach Absprache mit den Grundeigentümern öffentlich genutzt werden (vgl. Ziff. 2 im Anhang A zum Bau- und Zonenreglement). Mit der Grünzone kann die beabsichtigte Freihaltung umgesetzt werden. Zudem erfüllt die Gemeinde Greppen mit der Grünzone den richtplanerischen Auftrag, die Inhalte des ISOS zu den Ortsbildern von nationaler Bedeutung in den kommunalen Planungen zu berücksichtigen (vgl. oben E. 2.5.2).

4.3.2 Das Mitwirkungsverfahren, dessen Verletzung (und damit sinngemäss die Verletzung des rechtlichen Gehörs) die Beschwerdeführer 3 behaupten, ist in § 6 PBG geregelt. Der Kanton, die regionalen Entwicklungsträger und die Gemeinden unterrichten nach dieser Bestimmung die Bevölkerung und weitere Betroffene frühzeitig über die Ziele und Inhalte ihrer Planungen und Konzepte nach dem PBG (Abs. 1). Sie sorgen dafür, dass die Bevölkerung und weitere Betroffene in geeigneter Weise mitwirken können (Abs. 2). Damit wird die Vorgabe von Art. 4 RPG übernommen, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden dafür sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann. Die Ortsplanung ist ein politisches Instrument, das von den Stimmberechtigten auch gegen den

Willen der betroffenen Grundeigentümer angewendet werden kann. Freilich können sich daraus enteignungsrechtliche Entschädigungsforderungen ergeben. Unter dem Begriff der Mitwirkung ist – offenbar abweichend von der Auffassung der Beschwerdeführer 3 – nicht zu verstehen, dass die Betroffenen berechtigt sind, die entsprechenden Festlegungen mit der Gemeinde auszuhandeln. Das ergibt sich auch aus der gesetzlichen Regelung: Bei der Richt- und Nutzungsplanung kann die Mitwirkung insbesondere gewährt werden a. durch Erörterung einer Planung an der Gemeindeversammlung oder an einer Orientierungsversammlung, b. durch das Recht der Bevölkerung, während der öffentlichen Auflage von Richt- und Nutzungsplänen Vorschläge einzureichen und Einwendungen zu erheben, c. durch Einsetzung von Kommissionen, in denen die betroffene Bevölkerung vertreten ist, d. durch öffentliche Vernehmlassungsverfahren und Meinungsumfragen (§ 6 Abs. 3 PBG). Der Begriff „insbesondere“ macht deutlich, dass die geforderte „geeignete Mitwirkung“ in einer von der Gemeinde gewählten Form durchgeführt werden kann. Aus der beispielhaften Aufzählung wird klar, dass kein Anspruch auf eine Behandlung im Mitwirkungsverfahren besteht, die Betroffenen müssen ihre Haltung im Sinn des rechtlichen Gehörs aber kundtun können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt sich aus der Bundesverfassung (Art. 29 Abs. 2 BV) und findet seine Entsprechung in § 46 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40), wonach die Behörde den Parteien die Gelegenheit gibt, sich vor einer Entscheidung schriftlich oder mündlich zur Sache zu äussern. Die Beschwerdeführer 3 rügen, sie hätten sich weder am runden Tisch äussern noch im Einspracheverfahren Einwendungen erheben können. Die Einspracheverhandlung sei eine Farce gewesen, indem sie von der Gemeinde vor vollendete Tatsachen gestellt worden seien. Zunächst ist festzuhalten, dass das Mitwirkungsverfahren nicht mit einer Entscheidung abzuschliessen ist. Das Gesetz sieht lediglich eine Stellungnahme der Behörden zu den eingegangenen Meinungsäusserungen vor (§ 6 Abs. 4 PBG). Diese Stellungnahme kann recht allgemein gehalten werden; sie muss nicht die Gründe für die Zonenzuweisung jedes einzelnen Grundstücks im Detail erläutern. Diesen Anforderungen entspricht die Botschaft des Gemeinderates zur Urnenabstimmung vom 24. November 2013. Auf den Seiten 15 bis 18 erläutert der Gemeinderat die Einsprache der Beschwerdeführer. Darüber hat die Gemeinde unter anderem am 25. Oktober 2012 und 4. Juli 2013 einen runden Tisch durchgeführt, den Expertenbericht von K. Jaggi am 20. Dezember 2012 den Grundeigentümern vorgestellt und diese am 18. Januar 2013 schriftlich über das weitere Vorgehen informiert. Erst anschliessend fand die öffentliche Auflage vom 22. Juli bis 21. August 2013 statt. Die Gemeinde hat für die Mitwirkung also mehr unternommen, als nach § 6 Abs. 3b PBG nötig wäre. Nach dieser Bestimmung wäre dem Mitwirkungsrecht nämlich bereits mit der Einsprachemöglichkeit während der öffentlichen Auflage der Nutzungspläne Genüge getan. Von dieser haben die Beschwerdeführer Gebrauch gemacht. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liegt somit nicht vor.

#### 4.3.3 Die Beschwerdeführer 3 bezeichnen das ISOS als unfundiert und unseriös erarbeitet. Die Sicht auf den Dorfkern könne auch anders, als darin aufgezeigt, sichergestellt werden. Diese Auffassung kann nach dem Wortlaut des ISOS nicht geteilt werden. Wohl ist es denkbar, dass die von der Gemeinde gewählte Lösung nicht die einzig mögliche ist, um die Sicht auf den Dorfkern zu gewährleisten. Aus diesem Umstand ergibt sich aber vielmehr, dass die Gemeinde ihr Ermessen ausgeübt hat und sich nicht ausschliesslich auf das ISOS gestützt hat. Die von den Beschwerdeführern angeführten Bauten, Anlagen und Pflanzen, welche die Sicht bereits heute stark beeinträchtigen, werden im ISOS berücksichtigt. So sind sie auf den Fotos mit den entsprechend in der Karte vermerkten Standorten auf Seite 3, dem

separaten Gebiet auf dem Plan auf Seite 4 und der Beschreibung im letzten Abschnitt auf Seite 6 thematisiert. Die Abweichungen vom ISOS sind raumplanerisch begründet. Denn in den anderen Gebieten befinden sich keine derart grossen Freiflächen mit geringem Gefälle, die zudem so nahe am See liegen, wie die Wendelmatte. Das Gebiet Sagi wurde grösstenteils von der Gewerbezone in die Wohnzone A umgezont. Zusammen mit den heute in Erscheinung tretenden Lagerflächen und den bestehenden Bauten für die Sägerei kann mit Blick auf die künftig erlaubte Bebauung höchstens von einer leichten Verdichtung gesprochen werden. Auch beim Gebiet Sagi ist – abgesehen von einem reduzierten Erhaltungsziel gemäss ISOS – ausschlaggebend, dass es grösstenteils überbaut oder zumindest belegt ist. Aus demselben Grund durfte die Gemeinde in anderen Gebieten von der Empfehlung im ISOS abweichen. (...)

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