



Erläuternder Bericht

Empfänger Bevölkerung
Verfasser DRE
Kopie an VRDMRU
Datum 24. März 2025

Kantonale Planungszonen (Art. 21 Abs. 3 kRPG) GEMEINDE LEUK

Hintergrund

Am 25. April 2017 beschloss der Gemeinderat von Leuk kommunale Planungszonen für eine Dauer von 2 Jahren im Sinne von Art. 27 des Raumplanungsgesetzes (RPG) und Art. 19 des Ausführungsgesetzes zum Raumplanungsgesetz (kRPG) zu bestimmen. Diese Planungszonen betrafen Bauzonen für die Wohnnutzung und Mischzonen mit Wohnnutzung in mehreren Bereichen in Susten, Gampinen, Briannen, Feithieren, Pletschen, Leuk-Stadt, Thel, St. Barbara, Erschmatt und Bräntschu. Die Bestimmung dieser auf zwei Jahre befristeten Planungszonen wurde durch Veröffentlichung im Amtsblatt Nr. 18 vom 5. Mai 2017 bekanntgemacht. Der Zweck dieser Planungszonen lag darin, diejenigen Flächen zu blockieren, die über den Bedarf an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre hinausgehen. Die 33 gegen diesen Erlass des Gemeinderates gerichteten Einsprachen sind vom Staatsrat im Entscheid vom 13. März 2019 behandelt und rechtskräftig entschieden worden.

Durch Beschluss des Gemeinderats vom 23. April 2019 wurden diese Planungszonen um drei Jahre verlängert, ohne dass ihr Perimeter geändert wurde (Veröffentlichung im Amtsblatt Nr. 17 vom 26. April 2019). In einem zweiten Entscheid ist der Staatsrat am 27. Juni 2020 auf die 8 gegen diesen Beschluss des Gemeinderates erhobenen Einsprachen nicht eingetreten; auch dieser Entscheid ist in der Folge in Rechtskraft getreten.

Durch Beschluss der Urversammlung vom 28. November 2021 wurden die Planungszonen nochmals um drei Jahre ohne Änderung ihres Perimeters verlängert (Veröffentlichung im Amtsblatt Nr. 48 vom 3. Dezember 2021). Auch gegen diesen von der Bevölkerung getroffenen Entscheid sind 7 Einsprachen eingereicht worden. In dem ohne Anfechtung an das Kantonsgericht gebliebenen Entscheid vom 5. April 2023 ist der Staatsrat auf diese Einsprachen mangels Beschwer und Legitimation nicht eingetreten. Diese kommunalen Planungszonen laufen nun am 3. Mai 2025 aus.

Die derzeit in Kraft befindlichen Planungszonen für die verschiedenen Bereiche sind noch bis zum 3. Mai 2025 gültig. Die Gemeinde Leuk hat alle ihr zur Verfügung stehenden gesetzlichen Mittel ausgeschöpft (Art. 19 Abs. 2 kRPG), um die Dauer der Planungszonen auf ihrem Gebiet zu verlängern.

Parallel zum Erlass von kommunalen Planungszonen im Jahr 2017 hat die Gemeinde Leuk die Gesamtrevision der Nutzungsplanung in Angriff genommen. Am 11. Juni 2021 wurde das kommunale Raumkonzept (Entwurf des zukünftigen Siedlungsgebiets) der Dienststelle für Raumentwicklung (DRE) zur Prüfung zugestellt, welche dazu am 22. November 2021 eine Stellungnahme abgab. Die öffentliche Mitwirkung (Art. 33 Abs. 3 kRPG) zum Vorentwurf der Gesamtrevision des Zonennutzungsplans (ZNP) und des Bau- und Zonenreglements (BZR) wurde durch die Gemeinde Leuk mittels Publikation im Amtsblatt vom 22. September 2023 vorgenommen. Der Vorentwurf wurde bei der Dienststelle für Raumentwicklung (DRE) im März 2024 zur Vorprüfung eingereicht (Art. 33 Abs. 3 kRPG). Damit belegt die Gemeinde, dass sie im Prozess der Gesamtrevision ihres ZNP und ihres BZR vorangekommen ist.

Trotz dieser Fortschritte im Revisionsverfahren des ZNP bedarf es noch mehrerer Etappen (Art. 33 ff. kRPG). In der Zwischenzeit ist die Beibehaltung der Planungszonen weiterhin zwingend erforderlich, um sicherzustellen, dass kein Bauvorhaben die Anpassung des ZNP und des BZR an die neuen Anforderungen des RPG, insbesondere an die Dimensionierung der Bauzone und die Konzentration des Siedlungsgebietes, behindern oder gefährden kann (Art. 8a und Art. 15 RPG). Die Einführung kantonaler Planungszonen stellt eine Schutzmassnahme dar, um die Anpassung der kommunalen Nutzungsplanung an die Vorgaben des RPG zu garantieren und zu verhindern, dass sich die Situation der Überdimensionierung und der Zersiedelung bis zum Inkrafttreten der Revision des ZNP und BZR verschärft.

Deshalb hat die Gemeinde Leuk am 14. Oktober 2024 ein Schreiben an den Vorsteher des Departements für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt (DMRU) gerichtet, in welchem um Erlass von kantonalen Planungszonen ersucht wurde. Aufgrund der Ausschöpfung der kommunalen Zuständigkeiten im Bereich der Planungszonen (Art. 19 kRPG) ist die subsidiäre Zuständigkeit des Staatsrats für den Erlass kantonalen Planungszonen im Sinne von Art. 21 Abs. 3 kRPG gegeben, um die Einhaltung der Bestimmung von Art. 8a und Art. 15 RPG sicherzustellen, wonach die Gesamtrevision des ZNP mit den bundesrechtlichen Anforderungen an die Dimensionierung und Bebauung der Bauzone in Einklang steht. Die Schaffung kantonalen Planungszonen basiert auf einer spezifischen gesetzlichen Grundlage, die den Staatsrat ermächtigt, eine solche Massnahme zu erlassen, um die Anforderungen an die (Neu-) Dimensionierung von Bauzonen konkretisieren zu können (Urteil des Kantonsgerichts vom 6. Oktober 2021; A1 21 54; E. 2.1).

Zweck und Begründung

Der Erlass kantonalen Planungszonen hat die folgenden Ziele:

- die Anforderungen des RPG durch vorübergehendes Blockieren der Flächen, welche über den Bedarf der nächsten 15 Jahre hinausgehen, zu erfüllen;
- die Zersiedelung, die eine kohärente und qualitative Raumplanung erschweren würde, zu vermeiden;
- die Bauzonen, für die vor der Bebauung eine umfassende Planungsmassnahme erforderlich ist, zu erhalten, um eine rationelle Bebauung zu gewährleisten (z.B. Detailnutzungsplan, Quartierplan);
- Nutzungsänderungen und/oder Verdichtungsmassnahmen in Gebieten, die als Baugebiete ausgewiesen sind und deren Standort gerechtfertigt ist (rationelle Flächennutzung), zu ermöglichen;

Dem erläuternden Bericht der Gemeinde Leuk vom 6. Februar 2025 zufolge sind die festgelegten Abgrenzungen der Planungszonen insbesondere erforderlich, um:

- Eine unabhängige und neutrale Bearbeitung sicherzustellen;
- Keine präjudiziellen Entscheide zu fällen;
- Entscheidungsfreiheit zu wahren (weniger Sachzwänge);
- Rechtsgleiche Behandlung aller sicherzustellen;
- Bis zur Fertigstellung der Revision der Zonennutzungsplanung Rechtssicherheit zu schaffen.

Bezüglich der Konformität der Bauzonen mit den bundesrechtlichen Anforderungen nach Art. 15 RPG ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinde Leuk gemäss Anhang des Koordinationsblatts C.1 "Dimensionierung der Bauzonen für die Wohnnutzung" des kantonalen Richtplans (kRP) in die Kategorie C eingestuft ist. Nach den Berechnungen, die in diesem Rahmen vorgenommen wurden, weist die Gemeinde einen theoretischen Überschuss an Bauzonen für die Wohnnutzung von 38 ha auf (Berechnung vom 24. Mai 2017). Das bedeutet, dass die heute homologierten Bauzonen für die Wohnnutzung den Bedarf für die nächsten 25 bis 30 Jahre übersteigen. Folglich ist die von der Gemeinde gewählte Raumstrategie insofern relevant, als die Flächen, die den Bedarf für die nächsten 15 Jahre überschreiten, sowie Flächen, die einer Nutzungsänderung bedürfen, um eine bessere Bodennutzung und eine Innenverdichtung zu ermöglichen (Konzentration des Siedlungsgebietes), zu blockieren sind.

Umfang und Dauer der kantonalen Planungszonen

Der Umfang der kantonalen Planungszonen basiert auf den Grundstücken, die bereits bei den Publikationen in den Amtsblättern vom 5. Mai 2017, 26. April 2019 und 3. Dezember 2021 der kommunalen Planungszonen der Gemeinde Leuk ausgewiesen waren. Parzellen, welche in der Zwischenzeit überbaut worden sind, bilden nicht mehr Bestandteil der kantonalen Planungszonen. Ebenfalls wurden einige Parzellen von der kantonalen Planungszone ausgenommen, bei welchen sich die Planungsabsichten der Gemeinde aufgrund der laufenden Arbeiten an der Gesamtrevision der Nutzungsplanung verändert haben.

Die genauen Abgrenzungen der Planungszonen sind in ordnungsgemässer Form in den Plänen vom 6. Februar 2025 zu finden, die zur öffentlichen Einsichtnahme aufgelegt werden. Die Abgrenzungen der Planungszonen beziehen sich auf Gebiete:

- die nicht oder nur teilweise erschlossen sind;
- die unbebaut sind (insbesondere in Randzonen);
- welche für eine Überbauung nicht geeignet sind;
- in denen Nutzungsänderungen in Betracht gezogen werden;
- in denen Voraussetzungen für eine effiziente Überbauung geschaffen werden müssen.

Aus raumplanerischer Sicht ist der Umfang der Planungszonen im Sinne von Art. 27 RPG zweckmässig abgegrenzt. Dabei handelt es sich in erster Linie um die wichtigsten Gebiete, in denen eine weitere Entwicklung zu einer stärkeren Zersiedelung führen könnte.

Die Abgrenzung ausreichend grosser Planungszonen, die der Gemeinde einen gewissen Handlungsspielraum bei der Ausarbeitung ihres Entwurfs für die Gesamtrevision des ZNP/BZR lässt, ist gerechtfertigt, sofern sie auf einer klaren Strategie beruht. Im vorliegenden Fall ist die Strategie im Kapitel 5 des erläuternden Berichts vom 6. Februar 2025 dargelegt. Planungszonen werden in den folgenden Gebieten erlassen:

- nicht oder nur teilweise erschlossene und unbebaute Gebiete, insbesondere in Randzonen;
- Gebiete, welche für eine Überbauung nicht geeignet sind (Topografie, Naturgefahren, Waldabstände, Ortsbild);
- Gebiete, in welchen Nutzungsänderungen in Betracht gezogen werden.

Wie im erläuternden Bericht (Kapitel 6) ausgeführt, beantragt die Gemeinde Leuk, dass kantonale Planungszonen für die gesetzlich vorgesehene maximale Dauer von 5 Jahren verfügt werden.

Die erste Planungszone ist am 5. Mai 2017 in Kraft getreten. Am 3. Mai 2025 werden die betroffenen Parzellen somit seit 8 Jahren in einer Planungszone sein. Aufgrund der Rechtsprechung des Kantonsgerichts (RVJ/ZWR 2023, S. 3) und des Bundesgerichts (BGE 1C_510/2009 vom 14.7.2010) können Planungszonen für eine Gesamtdauer von zehn Jahren erlassen werden, ohne als schwerwiegende Einschränkung des Eigentumsrechts angesehen zu werden. Damit Einsprachen in Bezug auf allfällige Entschädigungsansprüche vermieden werden können ist es daher angebracht, die kantonale Planungszone auf zwei Jahre zu beschränken. Gemäss dem Zeitplan der Gemeinde (siehe Bericht vom 6. Februar 2025) ist vorgesehen, im Jahr 2027 das Dossier der Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Urversammlung vorzulegen. Die Dauer der kantonalen Planungszone ist somit mit dem Zeitplan der Gemeinde für die Durchführung der Gesamtrevision der Nutzungsplanung abgestimmt.

Sofern sich der Zeitplan für die Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde verzögert, hat die Gemeinde im Bedarfsfall immer noch die Möglichkeit eingehende Baugesuche, welche im Widerspruch zur vorgesehenen und vom Gemeinderat verabschiedeten Nutzungsplanänderung stehen, in Anwendung von Artikel 41 Baugesetz zu sistieren.

Öffentliches Interesse

In der Raumplanung sind Planungszonen durch ein doppeltes öffentliches Interesse gerechtfertigt; zum einen, wenn eine Nutzungsplanung geändert werden muss, unabhängig davon, ob sie rechtskonform ist oder nicht, und zum anderen, wenn das Instrument der Planungszone eingesetzt werden muss, um den Planungsbehörden die Planungs- und Entscheidungsfreiheit zu gewährleisten (Urteil BGer 1C_671/2019 vom 5. August 2020 E. 3.1; BGE 113 Ia 362, E. 2 in JdT 1989 I 441, S. 442; Ruch Alexander, *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zürich 2016, § 31 ad Art. 27). Mit dem zweiten wird verhindert, dass Bauprojekte diese Planungs- und Entscheidungsfreiheit behindern oder gefährden. Ersteres ist gegeben, wenn ein Planungsbedarf besteht, der mit einer konkreten Absicht einhergeht. Es ist jedoch nicht erforderlich, dass die Behörde bereits eine konkrete Vorstellung davon hat, wie sie die Bauzone neu definieren will, insbesondere wenn diese Überlegungen nicht auf eine Absicht der Behörde zurückzuführen sind, sondern auf eine Verpflichtung, die sich direkt aus dem Bundesrecht (RPG) oder dem kantonalen Richtplan ergibt. Dies ist der Fall bei der Verpflichtung, überdimensionierte Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG zu verkleinern (Urteil 1C_94/2020 des Bundesgerichts vom 10. Dezember 2020, E. 3.1). Zudem ist zu präzisieren, dass das Planungsbedürfnis „eine Redimensionierung der Bauzonen, eine Änderung von Nutzungsart und Nutzungsmass innerhalb der Bauzone“ betreffen kann (*Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zürich 2016, § 31 ad Art. 27).

Artikel 15 RPG verlangt nun, dass überdimensionierte Bauzonen verkleinert werden. Wie bereits erläutert, weist die Gemeinde Leuk einen Überschuss an Bauzonen auf, der den Bedarf für die nächsten 30 Jahre übersteigt. Folglich ist sie gesetzlich verpflichtet, eine umfassende Revision ihres ZNP und des BZR vorzunehmen, damit ihre Raumplanung mit den Anforderungen des Bundesrechts in Bezug auf die Dimensionierung der Bauzonen übereinstimmt.

Darüber hinaus sind in Koordinationsblatt C.1 des aktuellen kRP die Grundsätze und das Vorgehen bei der Dimensionierung von Bauzonen für die Wohnnutzung festgelegt. In Buchstabe b) der Vorgehensweise für die Gemeinden ist festgelegt, dass die Gemeinden der Kategorien B, C und D innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des kantonalen Richtplans in Absprache mit dem Kanton die Flächen, die über den Bedarf der nächsten 15 Jahre hinausgehen, Planungszonen beschliessen oder andere Massnahmen ergreifen, um diese Flächen zu blockieren.

Die Gemeinde Leuk hat die in Koordinationsblatt C.1 des kRP geforderten Schritte eingeleitet. Sie hat ihren Vorentwurf für eine Gesamtrevision der DRE zur Vorprüfung übermittelt. Die Ausscheidung einer Planungszone in den betroffenen Sektoren steht in Kontinuität und Kohärenz mit den laufenden Überlegungen zur Gesamtrevision des ZNP und des BZR.

Das mit den Planungszonen verfolgte öffentliche Interesse ist ein doppeltes, da die Gemeinde Leuk ihre Raumplanungsinstrumente überarbeiten muss und die Planungszone als geeignetes befristetes Instrument nutzt, um ihren Handlungsspielraum bei der Anpassung ihres Nutzungsplans an den eidgenössischen und kantonalen Rechtsrahmen zu wahren. In diesem Zusammenhang ist die Schaffung von Planungszonen sinnvoll, da sie die Verwirklichung dieses doppelten öffentlichen Interesses ermöglichen.

Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit „verlangt, dass die Planungszone nicht grösser ist und nicht länger dauert, als es der verfolgte Zweck erfordert“ (Übersetzung Urteil 1C_260/2019 des Bundesgerichts vom 18. Oktober 2019, E. 3.1.3). Wie bereits zuvor festgestellt, ist die Dauer der Planungszone nicht übermässig lang und ihr Perimeter geht nicht über das hinaus, was für die Abgrenzung der Sektoren, deren Nutzung neu definiert werden muss, erforderlich ist, so dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bereits erfüllt ist.

Was die Ausdehnung der Planungszonen in der Gemeinde Leuk betrifft, so erscheint der Perimeter klar, kohärent und gut definiert, stützt sich auf präzise Kriterien und entspricht den Anforderungen des RPG und des kRP. Gemäss der Rechtsprechung muss die Behörde, wenn die Bauzonen stark überdimensioniert sind, ihre Planungszonen auf alle Grundstücke ausdehnen, die ausgezont werden können, um sich im Rahmen der Revision ihrer Nutzungsplanung auf der Ebene des gesamten Gemeindegebiets einen ausreichenden Handlungsspielraum zu sichern (Urteile des Bundesgerichts 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 5 und 1C_94/2020 vom 12. Dezember 2020 E. 3.4). Den Gemeindebehörden von Leuk zufolge ist die Ausweisung der Planungszonen Teil der laufenden Überlegungen zur Überarbeitung des ZNP, für die strategische kommunale Ziele in Bezug auf die Raumentwicklung festgelegt wurden.

Zuständigkeiten und Vorschriften

Innerhalb dieser Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die harmonische Entwicklung der Sektoren gefährden oder die Erreichung der kommunalen Raumplanungsziele behindern könnte, insbesondere die Überarbeitung des Zonennutzungsplans gemäss Bundesrecht (RPG) und kRP. Die Gemeinde Leuk bleibt jedoch für die Erteilung von Baubewilligungen, eine sogenannte „Ausnahmebewilligung“ innerhalb der Bauzone, zuständig. Bei der Prüfung vor der Erteilung dieser Ausnahmebewilligung müssen die in den erläuternden Berichten bei der Schaffung und Verlängerung erlassenen Regeln für Planungszonen Vorrang haben, um die Zulässigkeit eines Bauvorhabens im Hinblick auf die künftige Revision der Nutzungsplanung zu beurteilen (Bundesgerichtsurteil 1C_260/2019 vom 18. Oktober 2019, E. 3.2.6 in fine).

Mit Ausnahme von Anträgen für Projekte, die nur sehr geringe Auswirkungen auf die Raumplanung haben, und wenn die Bedingungen für die Zulässigkeit des Projekts im Hinblick auf die künftige Revision der ZNP erfüllt sind, muss die Gemeinde ausserdem vor der Erteilung einer Ausnahmebaubewilligung vorab eine Vormeinung der Dienststelle für Raumentwicklung bezüglich des weitgehend bebauten oder unbebauten Charakters des Sektors einholen.

Öffentliche Auflage

Das Departement für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt ist für die Durchführung der öffentlichen Auflage (betroffenes Gebiet und Zweck der Planungszonen) gemäss Art. 21 Abs. 3 kRPG zuständig.

Während der öffentlichen Auflage können interessierte Personen nach vorheriger Anmeldung Einsicht in das Dossier der kantonalen Planungszonen nehmen, und zwar bei der Dienststelle für Raumentwicklung (DRE) sowie beim Gemeindebüro von Leuk, ebenfalls nach vorheriger Anmeldung. Die erläuternden Berichte und die Pläne der Planungszonen können auch auf der Website der Dienststelle für Raumentwicklung (www.vs.ch/raumentwicklung) eingesehen werden.

Entzug der aufschiebenden Wirkung einer möglichen Beschwerde (Art. 51 Abs. 2 VVRG)

Da die kantonalen Planungszone mit der Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft tritt (Art. 19 Abs. 1 kRPG mit Verweis auf Art. 21 Abs. 3 kRPG), würde es ihrem Zweck und dem verfolgten öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, wenn sie bis zum Vorliegen der Rechtskraft einer eventuellen Einsprache lahmgelegt würde. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Annahme der kantonalen Planungszone eine Schutzmassnahme darstellt, mit der verhindert werden kann, dass sich die Situation im Zusammenhang mit der Überdimensionierung und Zersiedelung durch die Erteilung von Baubewilligungen noch weiter verschlechtert. Darüber hinaus soll der Handlungsspielraum gewahrt werden, den die Gemeinde benötigt, um ihre Revision des ZNP und des BZR ruhig und sicher fortzusetzen; Schritte, die Teil der Verpflichtung zur Anpassung an die Anforderungen des RPG sind. Diese Gründe erscheinen somit im Sinne von Art. 51 Abs. 2 VVRG gerechtfertigt, so dass einer allfälligen Beschwerde gegen die kantonalen Planungszonen die aufschiebende Wirkung vollständig entzogen werden muss.

Wir beantworten gerne Fragen für weitere Informationen.


Adrian Zumstein
Dienstchef

Anhang Dossier «Erlass kantonale Planungszonen» der Gemeinde Leuk vom 6. Februar 2025