

Gemeindeinitiative «Schlössli Höchi», Beromünster

Gutachten zur Entschädigungspflicht



Auftraggeberin: Gemeinde Beromünster
11.1.2023

Impressum

Winterthur, 11.1.2023
Version 1.0

Im Auftrag der Gemeinde Beromünster

Verfasst von Alois Keel
Korreferat von Josua Raster

Keel & Raster Planungs- und Baurecht GmbH
Lagerplatz 6, 8400 Winterthur
info@keel-raster.ch, www.keel-raster.ch
CHE-415.933.517 MWST

Verteiler

- Frau Claudia Käch Egli, Gemeinde Beromünster, claudia.kaech@beromuenster.ch

Inhalt

1.	Anlass.....	4
2.	Sachverhalt.....	4
2.1.	Überblick über Verfahrensschritte (Chronologie).....	4
2.2.	Betroffene Grundstücke	6
2.3.	Entwicklung der baulichen Möglichkeiten auf den betroffenen Grundstücken	7
2.3.1.	Zonenplan 1975.....	7
2.3.2.	Zonenplan 1991.....	8
2.3.3.	Geltender Zonenplan	9
2.3.4.	Aktuelle Totalrevision.....	9
2.4.	Gestaltungsplan und planungsrechtliche Baureife	12
2.5.	Etappierung.....	12
3.	Grundsätzliches zur materiellen Enteignung.....	14
3.1.	Die Eigentumsgarantie (Art. 26 Bundesverfassung).....	14
3.2.	Materielle Enteignung.....	15
3.2.1.	Wegleitende Kriterien bei der Beurteilung der Entschädigungspflichtigkeit.....	15
3.2.2.	Die Voraussetzungen der materiellen Enteignung im Einzelnen.....	16
3.2.3.	Kasuistik zu Auszonungen.....	18
3.2.4.	Bevorstehende Änderungen im Recht der materiellen Enteignung?.....	19
4.	Beurteilung der vorgesehenen Auszonung im Lichte der dargestellten Grundsätze	20
4.1.	Auszonung oder Nichteinzonung?	20
4.2.	Inhalt der Auszonung.....	22
4.3.	Beurteilung der wegleitenden Kriterien für das Vorliegen einer materiellen Enteignung	24
4.3.1.	Grundstücksbezogene Betrachtungsweise.....	24
4.3.2.	Grundstücke Nrn. 263 und 732.....	24
4.3.3.	Grundstück Nr. 264.....	25
4.3.4.	Vertrauen des Grundeigentümers in die Planbeständigkeit und in die Überbaubarkeit der Grundstücke	25
4.4.	Zwischenfazit	26
5.	Höhe der Entschädigung	26
6.	Das Verfahren.....	27
7.	Zusammenfassung.....	28

1. Anlass

- 1 In der Gemeinde Beromünster wird die Ortsplanung totalrevidiert. Gestartet wurde dieser Prozess im Jahr 2013 mit der Erarbeitung des Räumlichen Entwicklungskonzeptes. Die erste Etappe der Ortsplanungsrevision wurde an der ausserordentlichen Gemeindeversammlung vom 26. Oktober 2021 und die zweite Etappe in der Urnenabstimmung vom 27. November mit 73 % Ja-Stimmen angenommen.
- 2 Nicht Gegenstand des Abstimmungspakets vom 27. November 2022 war das Gebiet «Schlössli Höchi». Die am 20. September 2022 eingereichte Gemeindeinitiative «JA zur Freihalte- und Grünzone Schlössli Höchi» verlangt die Zuweisung der Grundstücke Nrn. 263 und 732 (Grundbuch Beromünster), die gemäss geltendem Zonenplan in der Landhauszone mit Gestaltungsplanpflicht liegen, zur Freihaltezone und Teile des Grundstücks Nr. 264 (Grundbuch Beromünster) zur Grünzone. Über die Gemeindeinitiative wird am 12. März 2023 abgestimmt.
- 3 Im Hinblick auf die Urnenabstimmung vom 12. März 2023 möchte der Gemeinderat die folgenden Fragen klären (E-Mail Claudia Käch Egli an Alois Keel, 31. Oktober 2022, Besprechung Hans-Peter Arnold, Claudia Käch Egli und Alois Keel, 8. November 2022, sowie Besichtigung vor Ort, ebenfalls am 8. November 2022):
 - Wird die Gemeinde entschädigungspflichtig, wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Gemeindeinitiative annehmen?
 - In welcher Höhe kann diese Entschädigung ausfallen bzw. wie wird sie berechnet?
 - Gibt es Möglichkeiten, um eine allfällige Entschädigung zu reduzieren?

2. Sachverhalt

2.1. Überblick über Verfahrensschritte (Chronologie)

Datum	Planungsakt/Handlung	Bemerkungen
1991	Teilrevision des Bau- und Zonenreglements für die Gemeinde Beromünster	Etappierung der Bauzone in Art. 16 ^{bis} geregelt.
08.06.2004	Erlass des Bau- und Zonenreglements Beromünster	Etappierung in Art. 9 geregelt. Die Landhauszone wird in Art. 20 geregelt.

Datum	Planungsakt/Handlung	Bemerkungen
27.12.2012	Einreichung Gestaltungsplan und Baugesuche für Grundstück Nr. 264, verschiedene Gespräche und Korrespondenzen betr. gemeinsame Gestaltungsplanpflicht mit Grundstücken Nrn. 263 und 732	GP betraf nur das nördliche Grundstück (Nr. 264)
01.05.2015	Mitteilung an Gesuchsteller: Aufteilung Gestaltungsplangebiet in zwei Planungsverfahren nicht möglich	Gemeinde verlangte einen GP über das ganze Baugebiet (gemäss Vorgabe BZR).
28.01.2016	Einreichung der überarbeiteten Gestaltungsplanunterlagen	
18.01.2018	Genehmigung des Gestaltungsplans Schlössli Höchi durch Gemeinderat unter gleichzeitiger Abweisung der Einsprache	
14.01.– 12.02.2019	1. öffentliche Auflage der Gesamtrevision Ortsplanung / Planungszone (spezielle Wohnzone «Schlössli Höchi» für das Gestaltungsplangebiet)	
25.03.2019	Urteil des Kantonsgerichtes, Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde und Aufhebung der Genehmigung des Gestaltungsplans	
15.05.2019	Einreichung der überarbeiteten Gestaltungsplanunterlagen	
17.05.2020	Ablehnung Gesamtrevision Ortsplanung	
01.07.2020	Wiederaufnahme Prozess Überarbeitung Ortsplanung (Gesamtrevision Etappe 2)	
26.10.2021	Zustimmung zur Teilrevision der Ortsplanung (Gesamtrevision Etappe 1, bestehend aus einer Teiländerung des Zonenplans und einer Teiländerung des BZR)	Gebiet Schlössli Höchi von diesen Änderungen nicht betroffen
25.11.2021	Genehmigung des Gestaltungsplans durch Gemeinderat	Der GP ist inzwischen rechtskräftig,
22.01.2022	Einreichung der Baugesuchsunterlagen für Erschliessung und gesamte Bebauung des Gestaltungsplangebiets	
22.08.– 20.09.2022	Öffentliche Auflage der Gesamtrevision der Ortsplanung (Etappe 2), mehrere Einsprachen zum Gebiet Schlössli Höchi	Etappe 2, inkl. Gebiet Schlössli Höchi
20.09.2022	Einreichung Unterschriftenliste für Gemeindeinitiative «JA zur Freihalte- und Grünzone Schlössli Höchi»	Inhalt: Zuweisung der Grundstücke Nr. 263 und 732 zur Freihaltezone und Teile des Grundstückes Nr. 264 zur Grünzone (gemäss Plan)
27.11.2022	Abstimmung über die Gesamtrevision der Ortsplanung (Etappe 2)	Gebiet Schlössli Höchi von der Beschlussfassung ausgenommen
12.03.2023	Abstimmung über Gemeindeinitiative «Schlössli Höchi»	

Tabelle 1 Chronologie

2.2. Betroffene Grundstücke

- 5 Von der Gemeindeinitiative «JA zur Freihalte- und Grünzone Schlössli Höchi» sind die Grundstücke Nrn. 263, 264 und 732 betroffen:



Abbildung 1 Lage der betroffenen Grundstücke (Grundbuchplan/Luftbild 2020), Quelle: geoportal.lu.ch

- 6 Gemäss Gemeindeinitiative sollen die in der Bauzone liegenden Teile der Grundstücke Nrn. 263 und 732 der Freihaltezone und Teile des Grundstücks Nr. 264 der Grünzone zugewiesen werden. Die von der Initiative betroffenen Grundstücke Nrn. 263 und 732 liegen zu einem grösseren Teil bereits heute in der Landwirtschaftszone. Diese Grundstücksteile sind nicht Gegenstand der Initiative, sie sollen in der Landwirtschaftszone bleiben.

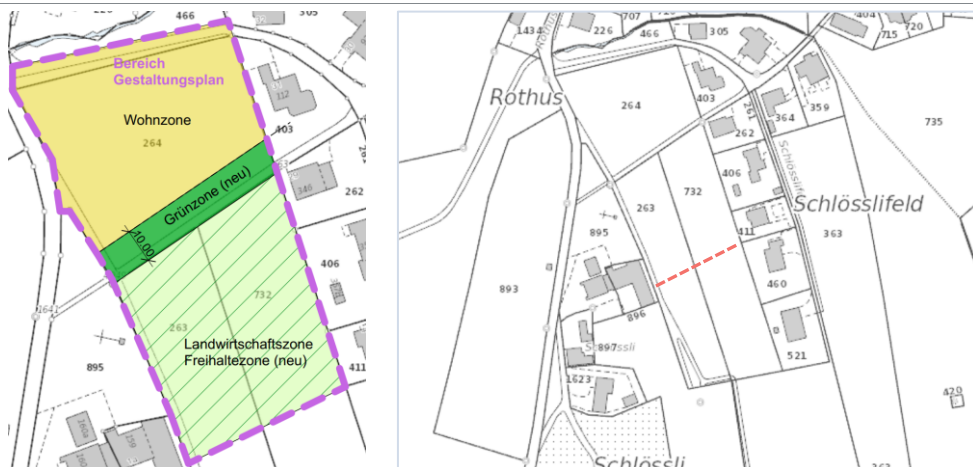


Abbildung 2: Links: Auszug aus der Gemeindeinitiative «JA zur Freihalte- und Grünzone Schlössli Höchi», (S. 2). Rechts: Ausschnitt aus dem Layer «Amtliche Vermessung». Auf diesem Ausschnitt werden die Grundstücke Nrn. 263 und 732 vollständig dargestellt, während im Auszug aus der Gemeindeinitiative die südlichen Grundstücksteile abgeschnitten sind.

2.3. Entwicklung der baulichen Möglichkeiten auf den betroffenen Grundstücken

2.3.1. Zonenplan 1975

7 Gemäss Zonenplan 1975 lagen die von der Gemeindeinitiative betroffenen Grundstücke bzw. Grundstücksteile vollumfänglich in der zweigeschossigen Wohnzone.

8



Abbildung 3 Zonenplan 1975 (rot = zweigeschossige Wohnzone; grün = Grünzone)

2.3.3. Geltender Zonenplan

13 Im (heute geltenden) Zonenplan 2004 wurde das nördliche Grundstück (Nr. 264) und ein 36 m x 60 m breiter Streifen des südlichen Grundstücks (Nr. 263) der Landhauszone zugewiesen. Dieses Gebiet wurde mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt, da «für die exponierte Hanglage (...) eine detaillierte Gesamterschliessung und angepasste Bebauung vorteilhaft» sei (Auszug aus der Botschaft des Gemeinderats zur Gesamtrevision 2003). Auf dem südlichen Grundstück wurde entlang der (damaligen) Gemeindegrenze eine Grünzone ausgeschieden. Gegenüber dem Zonenplan 1991 stechen zwei Unterschiede ins Auge:

- Während die drei Grundstücke vorher zur Gänze der Bauzone zugeordnet waren, wurde die Bauzonenfläche des damals noch aus einem einzigen Grundstück (Nr. 263) bestehenden Gebiets südlich des Fusswegs zur Schlössli Höchi um ca. die Hälfte reduziert.
- Der westliche Teil des Grundstücks Nr. 263 (= trapezförmige Fläche mit einer Höhe von 60 m und mit Basenlängen von ca. 14 m und 18 m) wurde der Grünzone zugeordnet.

14 Die Zuordnung zur 2. Etappe (Schraffur) blieb bestehen.

15

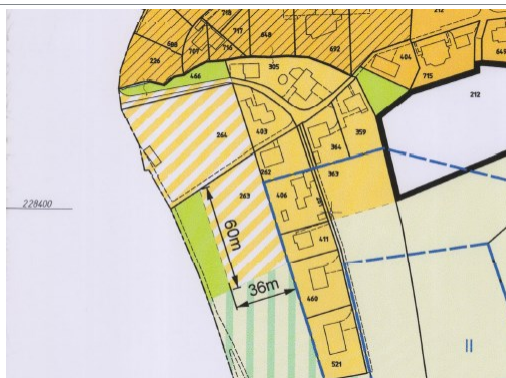


Abbildung 5 Zonenplan 2004

2.3.4. Aktuelle Totalrevision

16 Die aktuelle Totalrevision (Entwurf Zonenplan vom 4. August 2022, Stand öffentliche Auflage 22.08.–20.09.2022) sah die Zuweisung des Gebiets Schlössli Höchi zu einer «Speziellen Wohnzone» (W-S) vor. Diese speziellen Wohn-, Misch-, Arbeits- und Sonderbauzonen sollen den speziellen Nutzungs-, Schutz-, Erhaltungs- und Gestaltungsansprüchen Rechnung tragen, die sich bei einzelnen Gebieten aufgrund besonderer Umstände ergeben

(Art. 8 Abs. 1 Entwurf BZR vom 4. August 2022, Stand öffentliche Auflage 22.08.–20.09.2022). Der Anhang 1a des BZR zu den speziellen Wohnzonen legt den Zweck, die Art der Nutzung, das Mass der Nutzung, die Lärm-Empfindlichkeitsstufe und Zusatzbestimmungen für die Zone Nr. 3 «Schlössli Höchi» wie folgt fest:

Zweck: Realisierung einer gut in die bauliche und landschaftliche Umgebung eingegliederten Wohnüberbauung

Art der Nutzung: Wohnnutzung gemäss den Bestimmungen über die Wohnzonen

Mass und Lage der Nutzung:

Zonenteil 3A:

– max. Höhenkote, gemessen bis zum höchsten Punkt des Gebäudes:

- a1: 679.55 m ü. M.

- a2: 682.15 m ü. M.

- a3: 680.65 m ü. M.

- a4: 684.65 m ü. M.

- a5: 686.00 m ü. M.

– Das oberste Geschoss ist entlang der talseitigen Fassade um mindestens 3.0 m zurückzusetzen.

– anrechenbare Gebäudefläche: max. 600 m²

– zusätzliche anrechenbare Gebäudefläche für Bauten mit einer Gesamthöhe bis 4.5 m: max. 170 m²

– zusätzliche anrechenbare Gebäudefläche für Klein- und Anbauten: max. 285 m²

Zonenteil 3B:

– max. Höhenkote, gemessen bis zum höchsten Punkt des Gebäudes:

- b1: 680.15 m ü. M.

- b2: 685.50 m ü. M.

- b3: 680.10 m ü. M.

- b4: 685.90 m ü. M.

- b5: 680.45 m ü. M.

- b6: 686.30 m ü. M.

– Das oberste Geschoss ist entlang der talseitigen Fassade um mindestens 3.0 m zurückzusetzen.

– anrechenbare Gebäudefläche: max. 862 m²

– zusätzliche anrechenbare Gebäudefläche für Klein- und Anbauten: max. 250 m²

Lärm-Empfindlichkeitsstufe: ES II

Zusatzbestimmungen: Gestaltungsplanpflicht.

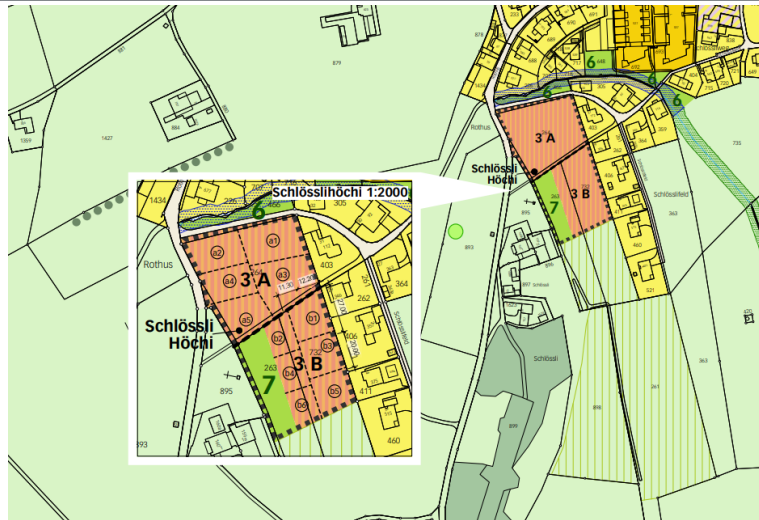


Abbildung 6 Entwurf Zonenplan vom 4. August 2022, Stand öffentliche Auflage 22.08.–20.09.2022 (nicht Gegenstand der Abstimmung vom 27. November 2022)

- 18 Das von der Gemeindeinitiative betroffene Gebiet ist im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) planlich nicht erfasst ([2. Fassung 2005](#)). Das Gebiet Schlössli Höchi schliesst an die im ISOS-Plan als «Umgebung II» bezeichnete Fläche an, die wie folgt beschrieben ist (S. 14):

«Am attraktivsten wirkt der Ort heute von Südwesten her, wo ein grösserer noch landwirtschaftlich genutzter sanfter Hang (II) einen freien Blick auf den Stiftsbezirk erlaubt. Auf dem Planausschnitt nicht mehr verzeichnet ist das etwa 500 Meter westlich der Stiftskirche gelegene Schlössli-Wäldli, auch Waldkathedrale genannt: eine barocke Parkanlage mit Alleen aus Hainbuchen und Rosskastanien.»

- 19



Abbildung 7 Auszug aus dem [ISOS-Aufnahmeplan Beromünster](#) (S. 8).

2.4. Gestaltungsplan und planungsrechtliche Baureife

- 20 Der Eigentümer des nördlichen Grundstücks (Nr. 264) reichte im Jahr 2012 einen Gestaltungsplan und ein Baugesuch ein. Die Gemeinde lehnte es aber ab, im Gestaltungsplan-gebiet Schlössli zwei Gestaltungspläne (Nord und Süd) festzusetzen, da der Zonenplan einen (einzigsten) Gestaltungsplan über das ganze Gebiet vorsieht. 2016 wurden überarbeitete Gestaltungsplanunterlagen eingereicht, die den ganzen Gestaltungsplanperimeter abdeckten. Die gegen den 2018 genehmigten Gestaltungsplan erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde am 25. März 2019 gutgeheissen. Der Gestaltungsplan musste deshalb erneut überarbeitet werden. Der Gemeinderat genehmigte den Gestaltungsplan am 25. November 2021; gegen die Genehmigung wurden keine Rechtsmittel erhoben. Der Gestaltungsplan Schlössli Höchi ist rechtskräftig.
- 21 Die Baugrundstücke sind baureif. Die strassenmässige Erschliessung über die bestehende Strasse ist ausreichend. Im Hinblick auf die geplante Überbauung hat die Gemeinde eine Verbreiterung der Strasse im Bereich der neuen Überbauung verlangt. Die Medien (Wasser, Abwasser, Elektro) führen in unmittelbarer Nähe des Baugrundstücks. Weitere Erschliessungsmassnahmen sind deshalb nicht erforderlich.

2.5. Etappierung

- 22 Die beiden Grundstücke sind der sogenannten 2. Etappe zugewiesen. Die Etappierung wurde in § 43 PBG vom 7. März 1989 in der bis zum 31. Dezember 2013 geltenden Fassung (G 2013 490) wie folgt geregelt:

§ 43 Etappierung der Bauzonen

1 Die Gemeinde kann grössere zusammenhängende, unüberbaute und nicht erschlossene Gebiete einer Bauzone der zweiten Etappe zuweisen.

2 Die Gemeinde teilt sie ganz oder teilweise der ersten Etappe zu, wenn

- a. die Erschliessung nach Massgabe des kommunalen Erschliessungsrichtplans erstellt oder sichergestellt ist,*
- b. der Bebauungs- oder der Gestaltungsplan, wo ein solcher vorgeschrieben ist, vorliegt,*
- c. mit dem Beginn der Bauarbeiten in absehbarer Zeit gerechnet werden kann.*

3 Für das Verfahren gelten sinngemäss die §§ 193, 194 und 196 Absätze 1–3, wobei Auflagen und Bedingungen nur so weit zulässig sind, als sie mit der Erschliessung zusammenhängen.

4 Die Gemeinde hat den Beschluss über die Umteilung zu veröffentlichen und der zuständigen Dienststelle zuzustellen.

- 23 Die Gemeinde Beromünster hat die Etappierung, zum Teil das kantonale Recht wiederholend, zum Teil ergänzend, in Art. 9 BZR 2004 geregelt:

1 Die Bauzonen sind in den Zonenplänen in zwei Etappen eingeteilt.

2 In den Bauzonen der 1. Etappe kann im Rahmen der Nutzungsvorschriften gebaut werden.

3 Die Bauzonen der 2. Etappe dürfen erst dann überbaut werden, wenn sie der Gemeinderat ganz oder teilweise in die Bauzone der 1. Etappe umteilt. Die Umteilung kann er erst vornehmen, wenn die Voraussetzungen von § 43 PBG erfüllt sind und ferner

a) in Zonen mit Gestaltungsplanpflicht oder auf Verlangen des Gemeinderates ein genehmigter Gestaltungsplan vorliegt

b) eine zweckmässige Erschliessung, Ver- und Entsorgung gewährleistet ist.

4 Für das Verfahren gilt § 43 PBG.

5 Wurden in der Bauzone der 2. Etappe gemäss Fassung des Zonenplanes vom 8. Juni 2004 nach Ablauf von 10 Jahren seit Inkrafttreten dieses Planes keine massgeblichen Bauten in Angriff genommen, beantragt der Gemeinderat den Stimmberechtigten, diese Areale in dem dafür vorgesehenen Verfahren dem Übrigen Gebiet oder der Landwirtschaftszone zuzuweisen.

- 24 § 43 PBG wurde vom Kantonsrat am 17. Juni 2013 aufgehoben (Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2014). Die Gründe für die Aufhebung der Etappierung sind der Botschaft B 62 des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 25. Januar 2013 zu entnehmen: Das Instrument der Etappierung sei insbesondere nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung wichtig gewesen. Es habe der «verstärkten Ausrichtung der Bauzonengrösse auf den Bedarf» gedient. In der Zwischenzeit werde «das Anliegen einer organischen Entwicklung namentlich von Neubaugebieten in der Regel durch die Festlegung einer Sondernutzungsplanpflicht und die Erschliessungsrichtplanung umgesetzt». Falls noch länger nicht mit einer Überbauung zu rechnen sei, biete sich «die Ausscheidung eines Übrigen Gebietes [= Nichtbauzone]» an. Die Etappierung habe deshalb «praktisch keine Bedeutung mehr, weshalb § 43 gestrichen werden» könne.

3. Grundsätzliches zur materiellen Enteignung

3.1. Die Eigentumsgarantie (Art. 26 Bundesverfassung)

- 25 Die Verfassung gewährleistet das Eigentum (Art. 26 Abs. 1 Bundesverfassung [BV]). Allerdings besteht die Eigentumsgarantie nicht absolut. Staatliche Eingriffe ins Eigentum sind zulässig, wenn die in Art. 36 Abs. 1–3 BV definierten Voraussetzungen für Einschränkungen in verfassungsmässige Rechte (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) erfüllt sind und der Kerngehalt des Eigentums gewahrt bleibt (Art. 36 Abs. 4 BV). Mit Änderungen der Rechtsordnung (Zonenplan und BZR) muss gerechnet werden. Es bestehen deshalb keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Vorbehalte, die gegen eine Zuweisung der erwähnten Grundstücke im Gebiet «Schlössli Höchi» zur Freihaltezone bzw. zur Grünzone sprechen.
- 26 Um zu prüfen, ob die mit der Gemeindeinitiative verfolgte Zuweisung zur Freihaltezone und zur Grünzone zulässig oder gar geboten ist, ist in einem ersten Schritt im Rahmen der Nutzungsplanrevision eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen. Auf die Waagschale sind die öffentlichen Interessen an einer Freihaltung der Flächen und die privaten Interessen, gemäss rechtskräftigem Gestaltungsplan zu bauen. Als öffentliche Interessen sind (gemäss den Initianten) insbesondere zu prüfen die Bewahrung der Kultur- und Naturlandschaft, die Bewahrung der Sichtverbindung vom Stiftsbezirk zum Wegkreuz (diese ist aber historisch nicht belegt), zur Kapelle, zum Schlössliwald und zur Waldkathedrale sowie die ungeschmälerterte Erhaltung des Schlössli-Fusswegs. Als private Interessen sind zu nennen die Wahrung der mit dem Gestaltungsplan geschaffenen Baumöglichkeiten, der Schutz der getätigten Investitionen und das Vertrauen, dass die Nutzungsmöglichkeiten nicht in unvorhersehbarer Weise zerstört werden. Dabei ist auch zu prüfen, ob es allenfalls mildere Mittel als die Auszonung gibt, mit denen die öffentlichen Interessen gleich oder ähnlich gut verwirklicht werden können (nur teilweise Beschränkung der baulichen Möglichkeiten, Schaffung von beschränkten Bauverbotszonen, Nutzungsverlagerungen etc.).
- 27 Falls die umfassende Interessenabwägung ergibt, dass die von der Gemeindeinitiative vorgesehenen Massnahmen einem öffentlichen Interesse dienen (Art. 36 Abs. 2 BV), den Kerngehalt der Eigentumsgarantie wahren (Art. 36 Abs. 4 BV) und verhältnismässig sind (Art. 36 Abs. 3 BV), ist die Zuweisung zur Freihaltezone bzw. Grünzone in der Nutzungsplanung (= Gesetz, Art. 36 Abs. 1 BV) zulässig.

- 28 In einem zweiten Schritt stellt sich die Frage, ob die durch die Auszonung bzw. durch die Nichteinzonung (siehe dazu Kap. 4.1) verursachten Wertminderungen der Grundstücke zu entschädigen sind. Gemäss Art. 26 Abs. 2 BV sind Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen. Eigentumsbeschränkungen, die diese Schwelle nicht erreichen, sind von der betroffenen Grundeigentümerschaft entschädigungslos zu dulden. Es sind deshalb nur zwei Lösungen denkbar: Entweder volle Entschädigung oder keine Entschädigung. Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurden Minderheitsanträge gestellt, die vorsahen, die Entschädigungspflicht auf eine «angemessene» Entschädigung zu reduzieren ([Entwürfe der Verfassungskommissionen des Nationalrates und des Ständerates vom 21. November 1997, S. 375 und S. 444](#)), letztlich aber verworfen. Es bleibt deshalb im Entschädigungsrecht beim «Alles-oder-nichts-Prinzip» (GRIFFEL ALAIN, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, N 14 zu Art. 75).

3.2. Materielle Enteignung

3.2.1. Wegleitende Kriterien bei der Beurteilung der Entschädigungspflichtigkeit

- 29 Von grundlegender Bedeutung ist deshalb die Abgrenzung zwischen entschädigungspflichtigen und entschädigungslosen Eigentumsbeschränkungen. Diese Abgrenzung wurde nicht vom Gesetzgeber vorgenommen, sondern wird durch die Rechtsprechung konkretisiert (WALDMANN BERNHARD, in: FHB Verwaltungsrecht, 2015, N. 27.6 f.).
- 30 Gemäss Bundesgericht sind bei der Beurteilung der Enteignungsähnlichkeit verschiedene Kriterien zu berücksichtigen, deren Inhalt nicht nur durch die Eigentumsgarantie selbst, sondern auch durch das Rechtsgleichheitsgebot und den Vertrauensgrundsatz geprägt wird. An erster Stelle steht die Schwere des Eigentumseingriffs. Der Entzug einer bestehenden rechtmässigen Eigentumsausübung wiegt schwerer als der Entzug einer künftigen (noch nicht realisierten) Nutzung. Daneben spielen aber auch das Prinzip der Lastengleichheit, die Zielrichtung des Eigentumseingriffs sowie Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes eine Rolle. Die Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung wird «heute nur relativ selten bejaht» (zum Ganzen WALDMANN BERNHARD, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 2015, N 92 zu Art. 26).

- 31 Gemäss der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt eine materielle Enteignung vor, «wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird. Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.» (z. B. BGE 131 II 728 S. 730 E. 2).
- 32 Eine Entschädigung ist demnach in zwei Fällen zu leisten:
- Besonders schwer wiegt eine Einschränkung, wenn sie eine bestimmungsgemässe, wirtschaftliche gute Nutzung unterbindet (unten Kap. 3.2.2.a). Die Nutzung muss bestehend oder voraussehbar sein. Die Schwere bestimmt sich nicht (ausschliesslich) nach der prozentualen Wertminderung.
 - Auch bei weniger schweren Eigentumseingriffen ist eine Entschädigung geschuldet, wenn der Eingriff einen einzelnen Eigentümer gegenüber anderen Eigentümern, die sich in den gleichen Verhältnissen befinden, stossend rechtsungleich behandelt (BGE 108 Ib 352, 355 Erw. 4a). Dieser Fall wird als Sonderopfer bezeichnet. Da es sich im vorliegenden Fall nicht um ein Sonderopfer im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (keine anderen Eigentümer in den gleichen Verhältnissen) handelt, ist darauf nicht weiter einzugehen.

3.2.2. Die Voraussetzungen der materiellen Enteignung im Einzelnen

a) Besonders schwerer Eingriff (Eingriffsintensität)

- 33 Zur Beurteilung der Schwere des Eingriffs sind die Nutzungsmöglichkeiten, die dem Betroffenen vor und nach der Eigentumsbeschränkung zustehen, zu vergleichen. Wird eine wesentliche Eigentumsbefugnis aufgehoben, liegt eine materielle Enteignung vor (RIVA ENRICO, in: Praxiskommentar RPG, 2016, N 160 zu Art. 5). Wenn eine planerische Massnahme die Möglichkeit zu bauen – sofern diese Möglichkeit auf einer mit dem Bundesrecht übereinstimmenden Nutzungsplanung beruht (RIVA ENRICO, in: Praxiskommentar RPG, 2016, N 163 zu Art. 5) – vollständig aufhebt (beispielsweise durch Auszonung), ist grundsätzlich von einem schweren Eingriff auszugehen (BÜHLMANN LUKAS/KISSLING SAMUEL, Entschädigungspflicht bei Rückzonungen – Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung, Raum & Umwelt 4/2019, S. 10 ff.)

34 Das Bundesgericht hat es bisher vermieden, die Schwelle zwischen entschädigungsloser und entschädigungspflichtiger Eigentumsbeschränkung mit präzisen Zahlenwerten (z. B. Mass der Wertverminderung > 35 %) zu konkretisieren. Beispielsweise wurde eine materielle Enteignung in den folgenden Fällen *verneint* (Beispiele nach BÜHLMANN LUKAS/KISLING SAMUEL, Entschädigungspflicht bei Rückzonungen – Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung, Raum & Umwelt 4/2019, S. 12):

- Zuweisung eines Viertels einer Parzelle von der Bauzone zur Landwirtschaftszone
- Bauverbot auf einem Drittel eines Grundstücks
- Reduktion des Nutzungsmasses um einen Drittel (Wertverminderung von 20%)
- Reduktion der Ausnützungsziffer von 0,8 auf 0,6

b) Zielrichtung des Eigentumseingriffs

35 Beim Kriterium «Zielrichtung des Eigentumseingriffs» ist zu beurteilen, wer aus der staatlichen Anordnung Vorteile zieht. Massnahmen, die hauptsächlich im Interesse der Eigentümer selbst (z. B. Abwehr von Naturgefahren durch Bauverbote) bzw. zum Ausgleich konkurrierender Eigentümerinteressen (z. B. Beschränkung der Bauhöhe) angeordnet werden, wirken sich nicht enteignungsähnlich aus. Wenn das Gemeinwesen sich durch den Eingriff aber Vorteile verschafft, die üblicherweise nicht kostenlos zu erlangen sind, kann dies enteignungsähnlich sein (WALDMANN BERNHARD, in: FHB Verwaltungsrecht, 2015, N 27.8).

c) Vertrauensschutz

36 Es ist selbstverständlich, dass der Gesetzgeber die Eigentumsordnung jederzeit ändern kann. Die Raumplanungsgesetzgebung verlangt sogar zwingend eine regelmässige Überprüfung der Nutzungsordnung. Der Grundeigentümer hat deshalb keinen Anspruch darauf, dass die gemäss geltendem Recht bestehenden Nutzungsmöglichkeiten unverändert bestehen bleiben. Gleichwohl ist es unzulässig, wenn der Gesetzgeber «überfallartig und brüsk» (WALDMANN BERNHARD, in: FHB Verwaltungsrecht, 2015, N 27.8) die bisherigen Eigentumsbefugnisse einschränkt. «Das Prinzip des Vertrauensschutzes kann (...) angerufen werden, wenn die Privaten durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit an die Anpassung an die neue Rechtslage haben.» (HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 641).

d) *Realisierungswahrscheinlichkeit*

- 37 Eigentumseingriffe werden nur entschädigt, wenn der Grundeigentümer eine Bauchance verliert, die bereits besteht oder sich «mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen» lässt (RIVA ENRICO, in: Praxiskommentar RPG, 2016, N 170 zu Art. 5). Wenn der beabsichtigten Überbauung am massgebenden Stichtag (Inkrafttreten der Nutzungsplanänderung) erhebliche rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen, kann nicht von einer hohen Realisierungswahrscheinlichkeit gesprochen werden (BÜHLMANN LUKAS/KISSLING SAMUEL, Entschädigungspflicht bei Rückzonungen – Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung, Raum & Umwelt 4/2019, S. 22). Wenn eine Überbauung beispielsweise eine Sondernutzungsplanung erfordert, «kann es an der Realisierungswahrscheinlichkeit fehlen. Als übergreifende Klammer dient die Frage, ob der Eigentümer die entzogene Nutzung aus eigener Kraft hätte verwirklichen können.» (RIVA ENRICO, in: Praxiskommentar RPG, 2016, N 170 zu Art. 5).

3.2.3. Kasuistik zu Auszonungen

- 38 Nicht jede Auszonung ist eine materielle Enteignung. Allerdings ist «die Wahrscheinlichkeit, dass diese Situation eintritt, (...) ungleich höher als in den Fällen der Nichteinzonung, die im Regelfall entschädigungslos bleibt. Es gibt jedoch keine Vermutung für die Entschädigungspflicht einer Auszonung». Vielmehr ist in jedem Einzelfall situationsbezogen zu entscheiden (...)» (RIVA ENRICO, in: Praxiskommentar RPG, 2016, N 206 zu Art. 5).
- 39 *Verneint* wurde eine materielle Enteignung vom Bundesgericht im folgenden Fall:
- BGE 131 II 728 und Urteil BGer 1A.193/2006 vom 4. Juni 2007 (Wetzikon/ZH): Grundstück mit einer Fläche von ca. 14'500 m² (Industriezone A, Festsetzung 1986) wurde 1997 der Erholungszone zugewiesen. Wasser- und Abwasserversorgung vorhanden, aber noch keine Elektrizitätsversorgung bis zum Grundstück. Strassenerschliessung noch ungenügend (weder tatsächlich noch rechtlich gesichert).
- 40 *Bejaht* wurde eine materielle Enteignung in den folgenden Auszonungsfällen:
- Urteil BGer 1A.211/2003 vom 29. März 2004 (Genf/GE, Bout-du-Monde): Grundstück mit einer Fläche von 21'806 m², unüberbaut, teilweise bewaldet und am Ufer der Arve gelegen. Genutzt als Lagerplatz für alte Strassenbaumaschinen. 1995 von einer Wohnzone (Villenzonzone, raumplanungskonforme Festsetzung 1987) in die Grünzone («zone de verdure») ausgezont.
 - BGE 131 II 72 (Weinfeld/TG): Zuweisung eines 1953 der Wohnzone B zugeteilten Grundstücksteil zur Freihaltezone (1996). Die strassenmässige Erschliessung war ungenügend. Da aber die Gemeinde ihrer Pflicht, das Baugrundstück zu erschliessen,

während mehrerer Jahrzehnte nicht nachgekommen war, wurde eine materielle Enteignung gleichwohl bejaht.

3.2.4. Bevorstehende Änderungen im Recht der materiellen Enteignung?

41 Der raumplanerische Kontext hat sich seit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 grundlegend verändert: Die Kantone sind nun verpflichtet, durch Planungen bewirkte Vorteile, insbesondere solche durch Ein- und Aufzonungen, mit einer Mehrwertabgabe auszugleichen (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Da die Erträge unter anderem für die Bezahlung von Entschädigungen aus materieller Enteignung zu verwenden sind (Art. 5 Abs. 1^{ter} in Verbindung mit Art. 5 Abs. 2 RPG), besteht nun zwischen dem durch die neue Abgabe erweiterten Vorteilsausgleich und dem in Art. 5 Abs. 1 RPG geregelten Nachteilsausgleich ein Ungleichgewicht.

42 «Denn ein Nachteilsausgleich existiert zurzeit nur für die schwersten Eingriffe, die eine materielle Enteignung darstellen, [er] fehlt dagegen bisher in den Kantonen für jene, die diesen Schweregrad nicht erreichen. Dieses Ungleichgewicht auf der gesetzgeberischen Ebene legt es nahe, den Begriff der materiellen Enteignung tendenziell etwas weiter zu fassen als bisher. Andernfalls würden Eigentümer bei Ein- und Aufzonungen zwar stets zahlungspflichtig, bei Rück- und Abzonungen dagegen in vielen Fällen nicht entschädigt, was der Idee von Art. 5 Abs. 1 RPG widerspräche.» (KARLEN PETER, Das Enteignungsrecht zwischen Beständigkeit und Wandel, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 647–664, S. 653).

43 Alain Griffel, Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich, sieht in dieser Frage allerdings nicht die Gesetzesanwendenden Behörden, sondern den Gesetzgeber selbst gefordert (Rückzonungen ja, aber nicht so, NZZ Nr. 273 vom 23. November 2020, S. 19):

«Der Bundesgesetzgeber wäre somit aufgerufen, einen fairen Entschädigungsmechanismus zu definieren. Dieser sollte einerseits abgestuft sein – also nicht nur Schwarz und Weiss, sondern auch Grautöne kennen – und andererseits Rechtssicherheit schaffen, indem die Entschädigungspflicht und die Höhe der Entschädigung im Voraus berechenbar oder zumindest abschätzbar werden. In einem ersten Schritt müsste der Gesetzgeber die Kriterien festlegen, die für die Entschädigung relevant sind (Nähe des Grundstücks zum überbauten Gebiet, Grad der Erschliessung, Eignung zur Überbauung, Lärmbelastung usw.). In einem zweiten Schritt müssten die Gemeinden die bundesrechtlichen Vorgaben in ihren Nutzungsplänen umsetzen und die auszuzonenden Grundstücke sowie die Höhe der jeweiligen Entschädigung in Prozenten des Verkehrswerts bezeichnen. Die Aufblähung der Bauzonen war letztlich ein kollektives Versagen. Wer glaubt, das dadurch geschaffene Problem nun wieder beseitigen zu können, ohne Geld in die Hand zu nehmen, täuscht sich. Dass dieses Geld nicht vorhanden ist, weil es die Kantone in den letzten 40 Jahren in ebenfalls rechtswidriger Weise

unterlassen haben, die durch Einzonungen generierten Mehrwerte abzuschöpfen, macht die Sache nicht besser. Die Zeche müsste heute deshalb die Allgemeinheit bezahlen.»

- 44 Das vorliegende Gutachten hat den geltenden gesetzlichen Rahmen zu berücksichtigen. Dass dieser möglicherweise Änderungen erfahren wird, ist grundsätzlich unbeachtlich. Da die (allfällige) Entschädigung erst im Zeitpunkt, in dem die Eigentumsbeschränkung in Kraft tritt, festgelegt wird (siehe dazu unten Randziffer 69), könnten die zu erwartenden Änderungen gleichwohl Auswirkungen haben.

4. Beurteilung der vorgesehenen Auszonung im Lichte der dargestellten Grundsätze

4.1. Auszonung oder Nichteinzonung?

- 45 Von Seiten der Initianten wird die Meinung vertreten, das von der Initiative verfolgte Anliegen sei keine Auszonung, sondern eine Nichteinzonung. Die betroffenen Grundstücksteile seien im Zonenplan als «Bauzonen 2. Etappe» eingestuft. Diese seien keine Bauzonen, die den gesetzlichen Anforderungen (Art. 15 ff. RPG) entsprechen würden. Wenn diese Gebiete einer Nichtbauzone zugewiesen würden, liegt nach der Beurteilung der Initianten keine (entschädigungspflichtige) Auszonung, sondern eine (entschädigungslose) Nichteinzonung vor.
- 46 Die Initianten begründen ihre Ansicht folgendermassen: Gemäss Art. 9 Abs. 5 BZR habe der Gemeinderat bei Bauzonen der 2. Etappe, bei denen innert zehn Jahren seit Inkrafttreten des Zonenplans (2004) keine massgebenden Bauten in Angriff genommen worden seien, den Stimmberechtigten zu beantragen, diese Areale dem übrigen Gebiet oder der Landwirtschaftszone zuzuteilen. Das sei vorliegend unterblieben, obwohl innerhalb von zehn Jahren keine massgebenden Bauten in Angriff genommen worden seien. Der erste richtige Gestaltungsplan sei erst 2016 eingereicht worden (Einsprache Suter et al. gegen die Ortsplanungsrevision 2. Etappe 2022, 20. September 2022). «Deshalb ist die Schlössli-Höchi planungsrechtlich heute keine Bauzone, ein Verzicht auf Einzonung nicht entschädigungspflichtig» (HUGO WANDELER, Schlössli-Höchi: Ein Lehrstück in Ortsplanung, Anzeiger Michelsamt, 15. September 2022, S. 37, Forum).

- 47 Die Initianten halten dafür, dass Zonen der 2. Etappe mit der Aufhebung der Möglichkeit, Zonen in die 1. oder 2. Etappe auszuscheiden (PBG-Änderung 2013), nicht automatisch zu Zonen der 1. Etappe geworden seien. Das ist formell korrekt. Die Gebiete, die der 2. Etappe zugeordnet wurden, sind im Zonenplan, der nach der Revision des übergeordneten Rechts ja (noch) nicht angepasst wurde, weiterhin als «Bauzonen 2. Etappe» bezeichnet. Seit der vom kantonalen Gesetzgeber vorgenommenen Aufhebung der Unterscheidung der Bauzonen in solche der 1. und solche der 2. Etappe (Inkraftsetzung 1. Januar 2014) gibt es indessen nur mehr einen Typus von Bauzonen. Der Typus des «noch nicht baureifen Baulandes» (2. Etappe) wurde abgeschafft. Die Botschaft zur Gesetzesänderung äussert sich dazu wie folgt (siehe oben, Kap. 2.5): Bei den Grundstücken, bei denen noch länger nicht mit einer Überbauung zu rechnen sei, böte sich «die Ausscheidung eines Übrigen Gebietes [= Nichtbauzone]» an. Die Gemeinde Beromünster hatte aufgrund ihrer rechtskonformen Bauzonenkapazität generell keine Veranlassung, Grundstücke der 2. Etappe auszuzonen. Bezogen auf den vorliegenden Fall wurden 2012 ein Gestaltungsplan und ein Baugesuch für das Grundstück Nr. 264 eingereicht. Es war deshalb «mit einer Überbauung zu rechnen». Der Grundeigentümer nahm damit die von § 9 BZR verlangten massgebenden Bauten in Angriff. Der Gemeinderat durfte und konnte den Stimmberechtigten deshalb nicht beantragen, diese Areale dem übrigen Gebiet oder der Landwirtschaftszone zuzuteilen (Umkehrschluss aus Art. 9 Abs. 5 BZR).
- 48 Selbst wenn im Sinne der Initianten und entgegen der PBG-Änderung 2013 weiterhin Bauzonen 1. und 2. Etappe angenommen würden, hätten die seit 2013 laufende Ortsplanungsrevision (REK, Vorprüfungen) und der mittlerweile rechtskräftige Gestaltungsplan die zwingende Konsequenz, dass die in der Bauzone gelegenen Grundstücksteile der Bauzone 1. Etappe zugewiesen werden müssen (§ 43 Abs. 1 lit. b PBG LU in der bis zum 31.12.2013 geltenden Fassung). Mit der Genehmigung des Gestaltungsplans hat der Gemeinderat die Umteilung des Gebiets, sofern denn eine förmliche Umteilung durch den dafür zuständigen Gemeinderat überhaupt erforderlich ist, implizit vorgenommen. Die Grundstücke sind (spätestens) mit der Rechtskraft des Gestaltungsplans überbaubar geworden. Die Realisierungswahrscheinlichkeit im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist deshalb als hoch zu beurteilen. Der Grundeigentümer kann die Überbauung aus eigener Kraft bewerkstelligen (siehe oben Randziffer 37).
- 49 Das Argument, die Beromünsterer Bauzonen 2. Etappe seien keine RPG-konformen Bauzonen, ist aber auch von der Sache her unberechtigt (siehe zum Folgenden: Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» [‘Rückzonungsstrategie’], Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020). Beromünster ist gemäss der «Rückzonungsstrategie» eine sogenannte «Kompensationsgemeinde». Diese durch den Kanton vorgenommene Charakterisierung ist für das vorliegende Gutachten zu

übernehmen. Die aktuelle Bauzonengrösse stimmt in etwa in Bezug auf den Wachstumswert für Neueinzonungen. Allfällige Einzonungen sind mit Auszonungen zu kompensieren (Schlussbericht, S. 16). Anders wäre dies dann, wenn Beromünster zu den sogenannten «Rückzoningsgemeinden» gehören würde. Diese weisen zu grosse Bauzonen auf und müssen rückzonen. In der «Kompensationsgemeinde» Beromünster sind alle Bauzonen raumplanungsrechtlich konform. Die Aussage, dass das Gebiet «Schlössli Höchi planungsrechtlich heute keine Bauzone» sei (Hugo Wandeler), trifft deshalb nicht zu.

- 50 Werden die Grundstücksteile in Umsetzung der Gemeindeinitiative einer Nichtbauzone zugewiesen, handelt es sich demnach um eine Auszonung und nicht um eine Nichteinzonung.

4.2. Inhalt der Auszonung

- 51 Die von der Initiative betroffenen Grundstücksteile liegen in der Landhauszone mit einer Ausnützungsziffer von 0.27 [nach altem PBG]. Es besteht eine Gestaltungsplanpflicht. Die Gemeindeinitiative «JA zur Freihalte- und Grünzone Schlössli Höchi» sieht vor, die in der Bauzone liegenden Teile der Grundstücke Nrn. 263 und 732 der Freihaltezone (Landwirtschaftszone) und Teile des Grundstücks Nr. 264 der Grünzone zuzuweisen.

52

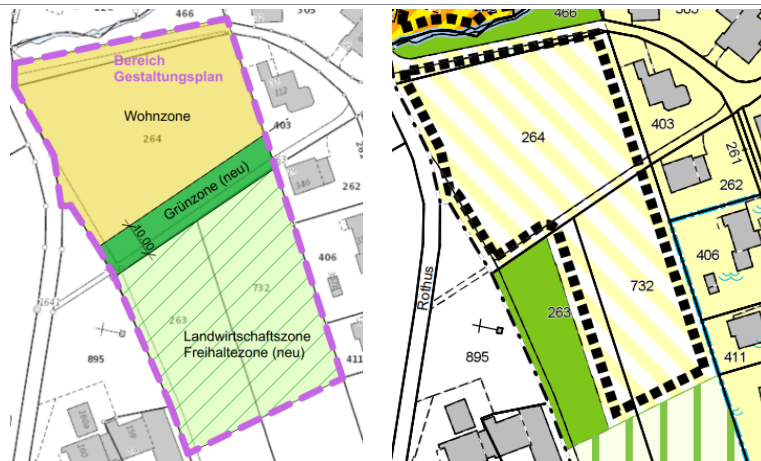


Abbildung 8: Links: Auszug aus der Gemeindeinitiative «JA zur Freihalte- und Grünzone Schlössli Höchi», (S. 2). Rechts: Ausschnitt aus dem geltenden Zonenplan Siedlung (hellgelb Landhauszone; schwarz gepunktete Linie: Gebiet mit Gestaltungsplanpflicht; grüne vertikale Linien auf den südlichen Teilen der Grundstücke Nrn. 263 und 732: Freihaltezone/Landwirtschaftszone)

- 53 Der Gestaltungsplan, der die drei erwähnten Grundstücke und das Gemeindegrundstück Nr. 466 umfasst, wurde vom Gemeinderat Beromünster am 25. November 2021 genehmigt. Der Gestaltungsplan ist rechtskräftig.
- 54 Die Gemeindeinitiative sieht nun im betroffenen Perimeter (5'201 m²) Auszonungen von insgesamt ca. 2'837 m² vor, davon 2'257 m² in die Freihaltezone und ca. 580 m² (10 m Streifen mit einer Länge von ca. 58 m) in die Grünzone.

Grundstück Nr.	Gesamtfläche	Davon in der Bauzone	Ausgezonte Fläche und mit Bauverbot belegte neue Grünzone	Anteil ausgezonte Fläche
263	2'877 m ²	564 m ² (954 m ² in der Grünzone)	564 m ² (Freihaltezone)	100 %
732	3'452 m ²	1'693 m ²	1'693 m ² (Freihaltezone)	100 %
264	3'197 m ²	3'197 m ²	ca. 580 m ² (Grünzone)	ca. 18.1 %
	9'526 m ²	5'454 m ²	2'837 m ²	ca. 52.0 %

Tabelle 2 Von der Gemeindeinitiative betroffene Grundstücke (Angaben gemäss Gemeinderat Beromünster, Genehmigung des Gestaltungsplans, 25. November 2021), Mass der Auszonungen (gemäss Gemeindeinitiative).

- 55 Die Freihaltezone ist eine Nichtbauzone (§ 35 Abs. 4 PBG). Die Freihaltezone dient der Freihaltung insbesondere von Bach-, Fluss- und Seeufern, Waldrändern, Aussichtslagen, des Geländes für die Ausübung des Wintersports sowie der Sicherung von Grund- und Quellwasserschutzzonen ausserhalb des Siedlungsgebietes (§ 58 Abs. 1 PBG). Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die dem Zonenzweck entsprechen und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht (§ 58 Abs. 2 PBG).
- 56 Die Grünzone ist eine Bauzone (§ 35 Abs. 3 PBG). Die Grünzone dient der Erhaltung und Schaffung von Freiflächen im Baugebiet, der Gliederung grösserer zusammenhängender Baugebiete, insbesondere zur Trennung von Wohn- und Arbeitsgebieten sowie von Quartieren und Gemeinden, der Freihaltung von Bach-, Fluss- und Seeufern sowie Waldrändern im Siedlungsgebiet oder der Sicherung von Grund- und Quellwasserschutzzonen im Siedlungsgebiet (§ 50 Abs. 1 PBG). 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).

4.3. Beurteilung der wegleitenden Kriterien für das Vorliegen einer materiellen Enteignung

4.3.1. Grundstücksbezogene Betrachtungsweise

- 57 Ob eine materielle Enteignung vorliegt, ist grundstücksbezogen zu beurteilen. Da die Grundstücke Nrn. 263 und 732 rechtlich (Gestaltungsplan) und faktisch (der Streifen in der Bauzone des Grundstücks Nr. 263 hat eine Breite von knapp 10 m) nur gemeinsam überbaut werden können, ist es angezeigt, diese beiden Grundstücke gemeinsam zu betrachten.
- 58 Unzulässig wäre eine integrale Betrachtung über alle drei Grundstücke, dies vor allem deshalb, weil das nördliche Grundstück von den beiden südlichen Grundstücken durch einen Weg getrennt ist. Dass die Flächen nördlich und südlich des Wegs dem gleichen Eigentümer gehören, ist bei der Beurteilung ausser Acht zu lassen.

4.3.2. Grundstücke Nrn. 263 und 732

- 59 Das Grundstück Nr. 263 misst 2'877 m², davon sind 564 m² (= 19.6 % der Grundstückfläche) in der Bauzone (die Grünzone, die baurechtlich ebenfalls als Bauzone gilt, wird dabei nicht berücksichtigt, da sie nicht überbaut werden kann und demzufolge beispielsweise bei der für den Gestaltungsplan anrechenbaren Grundstücksfläche nicht berücksichtigt wurde). Das Grundstück Nr. 732 misst 3'452 m², davon sind 1'693 m² (= 49 % der Grundstückfläche) in der Bauzone. Die in der Bauzone gelegene Fläche (2'257 m² bzw. 35.7 % der Fläche beider Grundstücke) soll gemäss Initiative vollständig ausgezont werden (Freihaltezone).
- 60 Mit der Auszonung wird jegliche Bautätigkeit auf den beiden Grundstücken ausgeschlossen. Die Grundstücke können nur mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Die vollständige Aufhebung der Baumöglichkeiten stellt zweifellos einen besonders schweren Eingriff dar.

4.3.3. Grundstück Nr. 264

- 61 Das Grundstück Nr. 264 misst 3'197 m², die vollständig in der Bauzone liegen (die Strasse wird der anrechenbaren Grundstücksfläche zugeschlagen, siehe Genehmigungsentscheid GP). Davon sollen ca. 580 m² (Streifen von 10 m Breite und ca. 58 m Länge) der Grünzone zugewiesen werden (18.1 % der Grundstücksfläche).
- 62 Das Grundstück bleibt auch nach der Zuweisung des Streifens zur Grünzone überbaubar. Die Bautiefe wird durch den Grünstreifen von durchschnittlich 50 m auf 40 m reduziert. Eine wirtschaftlich sinnvolle Nutzung ist weiterhin möglich.

4.3.4. Vertrauen des Grundeigentümers in die Planbeständigkeit und in die Überbaubarkeit der Grundstücke

- 63 Die Vorgeschichte (mehrere GP-Entwürfe, im Nov. 2021 genehmigter Gestaltungsplan, in Rechtskraft erwachsen, siehe vorne Kap. 2.4) und der Umstand, dass die Baugrundstücke erschlossen sind, haben beim Grundeigentümer zu Recht das Vertrauen geschaffen, dass einer baldigen Baubewilligung nichts mehr im Weg steht.
- 64 Erst das Aufstellen der Visiere für das Bauvorhaben (Einreichung Baugesuch am 22. Januar 2022) löste offenbar die Gemeindeinitiative aus. Die Interessengemeinschaft, die hinter der Gemeindeinitiative steht ([IG Baukultur](#)), äusserte sich gegenüber den Medien zum späten Zeitpunkt der Opposition wie folgt (Anzeiger Michelsamt, Der Schlösslihang soll unverbaut bleiben, Nr. 29, 21. Juli 2022, S. 5): «Uns wurde die Tragweite erst bewusst, als das Baugespann ausgesteckt und das konkrete Bauprojekt aufgelegt wurde.»
- 65 Die von der Initiative betroffenen Grundstücksteile liegen in einer RPG-konformen Bauzone (siehe oben Kap. 4.1). Mit der Rechtskraft des Gestaltungsplans ist auch das letzte Hindernis auf dem Weg zur planungsrechtlichen Baureife beseitigt. Der Grundeigentümer kann die auf dem Grundstück bestehenden Baumöglichkeiten aus eigener Kraft verwirklichen (sehr hohe Realisierungswahrscheinlichkeit).

4.4. Zwischenfazit

- 66 In Beromünster gibt es (siehe oben, Randziffer 43) keine «Aufblähung der Bauzonen», die auf ein «kollektives Versagen» zurückzuführen ist. Die Grösse der Bauzonen entspricht dem Bedarf. Werden in Beromünster baureife Grundstücke aus der Bauzone entlassen, ist das Risiko, dass diese zu entschädigen sind, hoch.
- 67 Die mit der Gemeindeinitiative vorgesehene Auszonung ist auf den Grundstücken Nrn. 263 und 732 mit sehr grosser Wahrscheinlichkeit mit einer Eigentumsbeschränkung verbunden, die einer Enteignung gleichkommt (materielle Enteignung). Der Grundeigentümer müsste voll entschädigt werden.
- 68 Die Zuweisung eines 10 m-Streifens zur Grünzone auf dem Grundstück Nr. 264 schränkt die baulichen Möglichkeiten zwar erheblich ein, aber es ist weiterhin eine sinnvolle bauliche Nutzung möglich. Eine materielle Enteignung dürfte nicht vorliegen, auch wenn der kürzlich genehmigte Gestaltungsplan beim Eigentümer das berechtigte Vertrauen, er könne das Grundstück in der vorgesehenen Weise baulich nutzen, begründet hat.

5. Höhe der Entschädigung

- 69 Die Höhe der Entschädigung ist nach den gleichen Grundsätzen wie bei der formellen Enteignung zu berechnen ([Präsentationsfolien](#) SCHALLER CLAUDIA/ZUMTHURM ANDRÉ, Grundzüge und Verfahren des Luzerner Enteignungsrechts, 29. November 2019). Massgeblich ist der Verkehrswert (§ 18 Enteignungsgesetz [EntG, SRL 730) vor und nach der Eigentumsbeschränkung. Massgeblicher Zeitpunkt ist das Inkrafttreten der Eigentumsbeschränkung (Auszonung, § 80 EntG).
- 70 Der Verkehrswert der Teilfläche von 2'257 m² (Grundstücke Nrn. 263 und 732), die auszoniert werden soll, wird aufgrund von Daten der von Wüst Partner (Wüst Partner, Standortinformation Gemeinde Beromünster, Baulandpreise, die nach der Residualmethode modelliert sind, Erhebungsstand 30. Oktober 2022) geschätzt. In der folgenden Tabelle angegeben werden die 10 %-, 50 %- und 90 %-Quantile seit dem zweiten Semester 2017. Das 10 %-Quantil sagt aus, dass 10 % der Baulandpreise unter dem Quantil liegen, 90 % darüber.

71	Zeitpunkt	10 % Quantil	50 % Quantil	90 % Quantil
	2017/2	590	720	800
	2018/1	570	650	710
	2018/2	580	660	730
	2019/1	610	680	750
	2019/2	520	640	800
	2020/1	440	580	730
	2020/2	510	670	840
	2021/1	580	770	970
	2021/2	630	880	1'110
	2022/1	630	900	1'280

Tabelle 3 Halbjährliche Entwicklung der Preisspektren für erschlossenes Bauland in Wohnbauzonen mit tiefer Ausnützungsziffer (Kaufpreis in CHF pro m²), Beromünster (Quelle: Wüst Partner, Abfrage 25. November 2022).

- 72 Unter Berücksichtigung der Lage der Grundstücke und der Anmerkungen und Eintragungen im Grundbuch wird ein Quadratmeterpreis von 700.- bis 1'000.- angenommen. Der Verkehrswert des Landwirtschaftslandes (nach der Auszonung) wird auf (maximal) CHF 10.-/m² veranschlagt. Damit ist pro m² ein Betrag von CHF 690.- bis 990.- zu entschädigen. Die Gesamtsumme beläuft sich demnach auf CHF 1.5 Mio. bis 2.2 Mio.
- 73 Im Weiteren sind die nutzlos gewordenen Aufwendungen zu entschädigen (Gestaltungsplanverfahren, Entwicklung Bauprojekt, Gebühren Behörden). Diese werden auf CHF 400'000.- geschätzt (ohne Rücksprache mit dem Eigentümer).
- 74 Wird die Gemeindeinitiative angenommen und in der Zonenplanung umgesetzt, hat die Gemeinde den Eigentümer voraussichtlich mit einem Betrag in der Höhe von rund CHF 2.2 Mio. (1.9 bis 2.6 Mio.) zu entschädigen.

6. Das Verfahren

- 75 Das Verfahren ist zweigeteilt: Sollte die Gemeindeinitiative angenommen werden, ist zuerst das Ortsplanungsverfahren und hernach das Schätzungsverfahren durchzuführen.

76 Es ist auch bei Annahme der Initiative denkbar, dass das Ortsplanungsverfahren zu einem anderen Resultat führt als von den Initianten beabsichtigt. Die Fragen, ob eine materielle Enteignung vorliegt und wie gross die allfällige Enteignungsentschädigung ist, können deshalb erst nach Abschluss des Ortsplanungsverfahrens definitiv beantwortet werden. Im Schätzungsverfahren wird sowohl über das Vorliegen einer materiellen Enteignung als auch über die Höhe der allfälligen Entschädigung entschieden.

77

Verfahrensschritt	
Annahme der Gemeindeinitiative	
Auszonung (Umsetzung der Initiative)	
	Entwurf Zonenplan, evtl. Mitwirkung gemäss § 6 PBG LU
	Vorprüfung durch den Kanton (§ 19 PBG LU)
	Öffentliche Auflage, Einsprachen (§ 61 PBG LU)
	Behandlung der Einsprachen (§ 62 PBG LU)
	Beschluss betr. Zonenplanänderung (§ 63 PBG LU)
	Genehmigung durch den Kanton (§ 64 PBG LU)
Rechtsmittelverfahren	
Schätzungsverfahren	
	Schriftliches Gesuch an Schätzungskommission
	Bestellung der Kommission (§ 39 Abs. 2 lit. a EntG LU)
	Aufforderung zur Vernehmlassung und Forderungseingabe (§ 53 EntG LU)
	Schätzungsverhandlung mit Augenschein und Einigungsversuch (§ 57 EntG LU)
	Entschädigungsentscheid
	Rechtsmittelverfahren

Tabelle 4 Ablauf des Auszonungsverfahrens und des Schätzungsverfahrens

7. Zusammenfassung

78 Wird die Gemeindeinitiative angenommen, hat diese eine Auszonung (und nicht eine Nichteinzonung) von Teilen der Grundstücke im Gebiet Schlössli Höchi zur Folge.

79 Das Verfahren ist zweistufig: Wird die Gemeindeinitiative angenommen, sind den von der Gemeindeinitiative betroffenen Grundstücken in einem Nutzungsplanverfahren, in dem die Interessen (nochmals) umfassend abzuwägen sind, die neuen Nutzungsmöglichkeiten zuzuweisen. Werden die Grundstücke gemäss Gemeindeinitiative ausgezont/umgezont, wird die Entschädigungshöhe im Schätzungsverfahren festgelegt. Massgeblich für die Verkehrswertschätzung ist der Zeitpunkt, in dem die Auszonung rechtskräftig wird.

- 80 Die Auszonung (gemäss Gemeindeinitiative) bewirkt auf den Grundstücken Nrn. 263 und 732 mit grosser Wahrscheinlichkeit einen enteignungsähnlichen Eingriff, der zu entschädigen ist. Die Enteignungsentschädigung (Verkehrswert des ausgezonten Landes auf den Grundstücken Nrn. 263 und 732, nutzlose Planungsaufwendungen) wird auf ca. CHF 2.2 Mio. (+/- 20 %) geschätzt.
- 81 Die Zuweisung eines 10 m-Streifens zur Grünzone auf dem Grundstück Nr. 264 lässt eine sinnvolle bauliche Nutzung nach wie vor zu. Der Eigentümer des Grundstücks Nr. 264 ist deshalb voraussichtlich nicht zu entschädigen.