

lic. iur. **Christoph Hess-Keller**  
Rechtsanwalt und Notar  
Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht

lic. iur. **Christine Hess-Keller**  
Rechtsanwältin und Mediatorin SAV

Dr. iur. **Beat Hess**  
Rechtsanwalt und Notar

lic. iur. **Markus Sigg**  
Rechtsanwalt, LL.M.  
Fachanwalt SAV Familienrecht

MLaw **Chantal Ruckstuhl**  
Rechtsanwältin

MLaw **Oliver Rhyner**  
Rechtsanwalt und Notar

MLaw **Konstantin Weber**  
Rechtsanwalt

MLaw **Isabelle Roos**  
Rechtsanwältin und Kinderanwältin

MLaw **Julia Felber**  
Rechtsanwältin

BM Bühler Immobilien AG  
Herr Urs Bühler  
Sattenlegihüsli  
6114 Steinhuserberg

Sursee, 7. Januar 2021 / Ch

## Lieferschein

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> mit der Bitte um Stellungnahme      | <input type="checkbox"/> zum Visum / zur Unterzeichnung               |
| <input type="checkbox"/> gemäss Telefon vom                  | <input type="checkbox"/> zur Entlastung zurück                        |
| <input type="checkbox"/> mit der Bitte um direkte Erledigung | <input checked="" type="checkbox"/> zur Orientierung / zu Ihren Akten |

### Aktennotiz zur Einzonung der Tankstelle in Werthenstein

Sehr geehrter Herr Bühler

In der Beilage sende ich Ihnen unseren Entwurf der Aktennotiz zur Frage der Einzonung des Tankstellen-Grundstücks in Werthenstein. Aufgrund vieler dringlicher Arbeiten gegen Ende des Jahres hat sich die Bearbeitung leider verzögert. Bitte melden Sie sich, wenn Sie Fragen haben.

Freundliche Grüsse



Christoph Hess-Keller

Rechtsanwalt | Notar | Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht

Beilage erwähnt

# Aktennotiz

BM Bühler Immobilien AG

---

Thema	Einzonung Tankstelle
Kontaktperson	Urs Bühler
Datum	7. Januar 2021
Verfasser/-in	Iwa/Ch

---

## I. Ausgangslage

Urs Bühler (Klient) ist seit 2012 über seine BM Bühler Immobilien AG Eigentümer der Liegenschaft Nr. 708, GB Werthenstein und betreibt auf dieser einen Tankstellenbetrieb mit Selbstbedingungsstationen für die Autowäsche. Das Grundstück liegt in der Landwirtschaftszone. Ein Rechtsvorgänger von Urs Bühler hat im Jahr 1977 eine Ausnahmegewilligung für den Bau der Tankstelle erhalten, als die Tankstelle auf Druck der Behörden aus dem Dorfkern ausgesiedelt wurde.

Urs Bühler möchte nun im Rahmen der laufenden ordentlichen Ortsplanungsrevision der Gemeinde Werthenstein eine Einzonung (Arbeits- oder Sonderbauzone) erwirken. Durch eine Einzonung wäre die zeitgemässe Erneuerung der Bausubstanz und die Anpassung des Tankstellen- und Autowaschbetriebs an sich ändernde Bedürfnisse auf dem Markt einfacher machbar.

Der Ortsplaner hat in einem Vorgespräch zum Ausdruck gebracht, dass eine Einzonung nicht den planungsrechtlichen Bestimmungen entspräche und folglich keine Genehmigung des Ortsplanes seitens des Regierungsrates erfolgen würde. Herr Bühler möchte abgeklärt haben ob, eine Einzonung nicht doch zulässig wäre.

## II. Zulässigkeit der Einzonung

Zuständig für die Ortsplanung sind die Gemeinden (§ 3 Abs. 1 PBG). Bei der Aufstellung, beim Erlass und der Genehmigung eines Ortsplanes sind die Grundsätze der Raumplanung im Sinne des Raumplanungsgesetzes (SR 700) zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 1 PBG). Gemäss § 1 Abs.1 RPG ist bei der Planung eine haushälterische Nutzung des Bodens zu berücksichtigen. Aus diesem Grundsatz lässt sich das Konzentrationsprinzip ableiten. Dieses verlangt, dass Siedlungen konzentriert angelegt werden und verbietet die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten (BGE 116 Ia 336). Aus diesem Grund entspricht das Ausscheiden von Kleinbauzonen bzw. Sonderbauzonen nicht den rauplanerischen Grundsätzen im Sinne des RPG.

Sonderbauzonen sind ausnahmsweise dann zulässig, wenn sie eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebietes oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten vorsehen, insofern sie auch sonst einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung standhalten und eine zusätzliche Streubauweise vermieden wird (BGE 124 II 391 E.3a). Das Bundesgericht stellt hohe Anforderung an eine solche Interessenabwägung.

### III. Interessenabwägung

Vorliegend stehen sich das Interesse der Öffentlichkeit, eine Streubauweise zu unterbinden, und das Interesse des Klienten, die Parzelle Nr. 708, GB Werthenstein, einer Sonderbauzone zuzuführen, um damit rechtliche Unsicherheiten ausräumen zu können, gegenüber. Es sind die verschiedenen Voraussetzungen für eine Einzonung zu prüfen:

#### a) Standort (siehe Abbildung 1: Lageplan)

Das einzuzonende Grundstück liegt in der Landwirtschaftszone. In dessen unmittelbarer Nähe sind jedoch verschiedenste gewerbliche Betriebe angesiedelt. Das Grundstück Nr. 708 kann als Verlängerung des Sandmätteli-Quartiers angesehen werden, in welchem verschiedene Gewerbebetriebe angesiedelt sind. Direkt auf der anderen Seite der kl. Emme ist auf der Parzelle Nr. 456, GB Wolhusen, ein Gastronomiebetrieb (80 m entfernt) angesiedelt. In Richtung Entlebuch findet sich eine Arbeitszone mit Entsorgungshof, Elektrogeschäft, Fitnesscenter, Metallbaufirma und Ofenbauer (400 m entfernt), in Richtung Wolhusen ist eine Arbeitszone mit Fensterfabrik, Kieswerk, Getränkemarkt, Dock AG etc. (150 m entfernt), vorzufinden. Es kann also festgestellt werden, dass das betroffene Grundstück bei etwas grossräumiger Betrachtung nicht vollständig von bestehenden Bauzonen abgetrennt ist. Vielmehr passt es sich in den bestehenden Rahmen von gewerblich genutzten Bauten ein und kann aus raumplanerischer Sicht nicht als Fremdkörper betrachtet werden.

#### b) Emissionen

Weiter ist zu beachten, dass die Tankstelle direkt an der Kantonsstrasse und in unmittelbarer Nähe eines Bahntrasses liegt. Die Tankstelle selbst führt nicht zu einer Vergrösserung des Verkehrsaufkommens auf der Kantonsstrasse und bewirkt im Vergleich zu den umliegenden Verkehrsachsen keine erheblichen Lärmemissionen, welche zu einer Störung der umliegenden Parzellen führen könnten. Der östlich gelegene Landwirtschaftsbetrieb "Mittler Ämsere" wird durch die Distanz von ca. 80 m und die dazwischenliegende Bahnlinie durch den Lärm der Autowaschanlage nicht tangiert.

#### c) Zukünftige Bauliche Massnahmen

Die Parzelle wurde in der Vergangenheit rechtmässig bebaut. 1'535 m<sup>2</sup> des betroffenen Grundstückes sind entweder bebaut oder bestehen aus befestigten Flächen. Dies sind 90% der Gesamtfläche. Grosse bauliche Erweiterungen sind demnach nicht mehr möglich und auch nicht beabsichtigt.



Herrn Bühler geht es darum, seinen Standort längerfristig zu sichern. Herr Bühler könnte sich beispielsweise den Bau einer Fotovoltaik-Anlage, die zeitgemässe und energetische Sanierung des bestehenden Gebäudes und die Realisierung einer Elektro-bzw. Wasserstofftankstelle vorstellen. Es kann nicht im Sinne einer zukunftsorientierten und ressourcenschonenden Ortsplanung sein, solche Projekte, welche ja nicht zu einer zusätzlichen Zerstörung von Kulturland führen würden, zu verhindern.

#### d) Alternativstandort

Zwingend muss die Frage eines Alternativstandortes miteinbezogen werden. Ursprünglich war die Tankstelle im Ortskern von Wolhusen angesiedelt. Der Standortwechsel erfolgte durch behördliche Aufforderung aufgrund Gefahren für den Strassenverkehr und einer gewünschten Dezentralisierung der Tankstelle. Ein Alternativstandort, welcher in vergleichbarer Weise den Anforderungen für den Betrieb einer Tankstelle entspricht, ist auf dem Gebiet der Gemeinde Werthenstein nicht zu finden und wäre für Herrn Bühler aus finanzieller sowie organisatorischer Sicht unzumutbar. Zudem würde mit einem allfälligen Standortwechsel die bebaute Parzelle unbenutzt zurückbleiben oder müsste zurückgebaut werden. Durch den Bau einer neuen Tankstelle müsste anderweitiges Land in einer Bauzone verbaut werden. Dies entspräche nicht dem Grundsatz einer haushälterischen Nutzung des Bodens im Sinne des RPG.

In einer Gesamtabwägung überwiegen die privaten Interessen an der Errichtung einer Sonderbauzone die Interessen des Gemeinwesens.

#### Verhinderung Streubauweise

Um den Voraussetzungen für das Errichten einer Kleinbauzone / Sonderbauzone zu entsprechen muss eine zusätzliche Streubauweise verhindert werden. Im vorliegenden Fall ist dies unproblematisch. Es handelt sich um eine bereits errichtete Baute. Die Parzelle ist, wie oben erwähnt, fast gänzlich überbaut. Eine Erweiterung ist aufgrund einzuhaltender Abstände kaum oder nur sehr begrenzt möglich. Eine Einzonung würde nur diese Parzelle betreffen. Von einer Ausweitung der Streubauweise kann demnach nicht die Rede sein.

#### Umgehung von § 24c RPG

Es liegt nicht im Interesse von Herrn Bühler, die Bestimmungen von § 24c RPG zu umgehen. Viel mehr möchte er mit der Einzonung seines Grundstückes einen rechtsichernden Zustand erwirken. Damit Projekte längerfristig geplant werden können und so seine unternehmerische Tätigkeit auf lange Sicht hin bestand hat. Die Bestandesgarantie schützt zwar den heutigen Bestand der bisherigen (bewilligten) Bauten, bietet Herrn Bühler aber zu wenig Planungssicherheit für die Zukunft.

## Vertrauensschutz

Die bestehende Ausnahmegewilligung wurde dem Rechtsvorgänger von Herrn Bühler im Jahr 1977 unter Einzonungsvorbehalt erteilt. Begründet wurde dies mit der Langwierigkeit einer Zonenplanrevision. Ein Einzonungsversuch seitens der Gemeinde Werthenstein fand bis dato nicht statt. Mit der jetzt anstehenden Revision des Orts- und Zonenplanes könnte nach über 40 Jahren das Vertrauen auf eine Einzonung geschützt werden.

## Gesamtwürdigung der Argumente

Es gibt durchaus triftige Argumente, die für eine Einzonung sprechen. Jedoch muss erwähnt werden, dass der Kanton Luzern bei der Bewilligung von Sonderbauzonen eine sehr restriktive Praxis anwendet. Ein Nichterteilen der Bewilligung ist gerade in Bezug auf Alternativstandorte und einer möglichen Umgehung von § 24c RPG nicht auszuschliessen. Eine ablehnende Haltung des Rawi im Rahmen der Vorprüfung minimiert die Wahrscheinlichkeit eines nachträglichen positiven Genehmigungsentscheides des Regierungsrates, macht diesen aber nicht unmöglich.

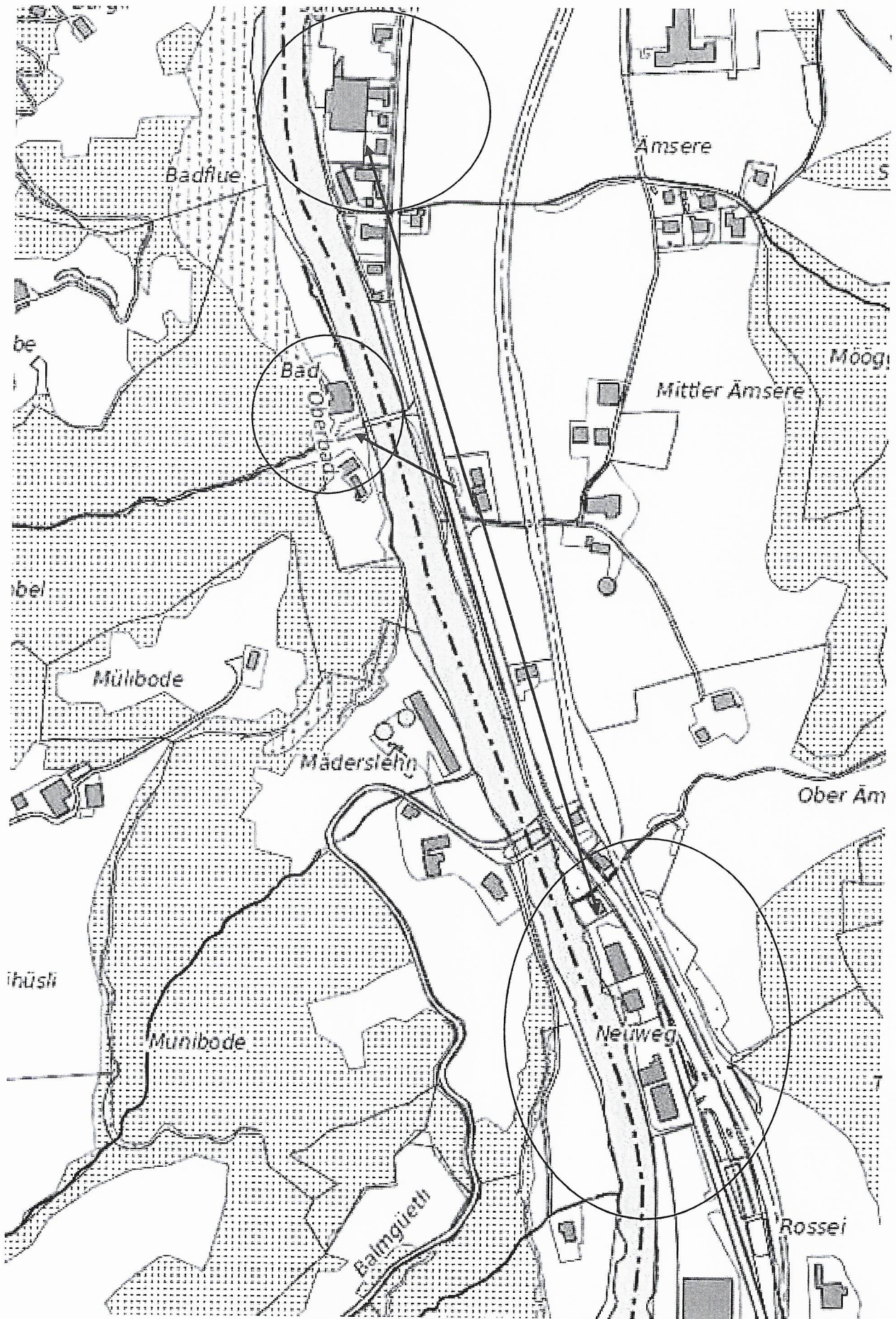
## IV. Fazit

Das Errichten einer Sonderbauzone auf der Parzelle Nr. 708, GB Werthenstein wäre denkbar. Dabei könnten die Nutzung und die baurechtlichen Vorgaben für die Bauten massgeschneidert vorgegeben werden. Jedoch muss eine entsprechende Änderung des Zonenplans vom Souverän abgesegnet werden.

Herr Bühler müsste, insofern der Gemeinderat Werthenstein eine Einzonung nicht befürwortet, im Rahmen der Ortsplanungsrevision einen Antrag auf Einzonung in eine für ihn geschaffene Sonderbauzone stellen. Wird dem Antrag von der Gemeindeversammlung stattgegeben, muss der revidierte Orts- und Zonenplan mit dem entsprechenden Reglement vom Regierungsrat genehmigt werden. Dieser kann entweder den gesamten Orts- und Zonenplan zurückweisen oder nur einzelne Teile. Als betroffenen Person könnte Herr Bühler gegen einen negativen Entscheid des Regierungsrates gerichtlich vorgehen. Zunächst zuständig wäre das Kantonsgericht, danach das Bundesgericht.



Abbildung 1: Lageplan





## 5 Abgrenzung zu rechtswidrigen Kleinbauzonen

### 5.1 Verbotene Kleinbauzonen

Die Abgrenzung zwischen zulässigen Spezialzonen und verbotenen Kleinbauzone ist äusserst anspruchsvoll. Vorgehend wurde erläutert, welche Anforderungen an die Ausscheidung von Spezialzonen gelten und welche Typen es zu unterscheiden gilt. Unter entsprechenden Umständen sind Spezialzonen also zulässig. Auf der anderen Seite ist jedoch auch unbestritten, dass Kleinbauzonen rechtswidrig sind. Von einer verbotenen Kleinbauzone muss ausgegangen werden, wenn sich diese isoliert inmitten eines unüberbauten Gebiets befindet und ein Siedlungszusammenhang fehlt. Solche Zonen sind unzulässig, wenn sie gegen das generelle raumplanerische Ziel verstossen, die Siedlungstätigkeit in Bauzonen zusammenzufassen und die Streubauweise für nicht freilandgebundene Bauten zu verhindern.

Gemäss Rechtsprechung (z.B. BGE Wetzikon\_1C\_153/2007) kann eine Kleinbauzone aber ausnahmsweise zugelassen werden, wenn sie eine geringfügige Erweiterung bereits bebauten Gebiets oder die massvolle Erweiterung bestehender Bauten darstellt, sofern sie auf einer sachlich vertretbaren Interessenabwägung beruht (vgl. Kap. 3.2.1) und eine zusätzliche Streubauweise vermieden wird.

### 5.2 Geringfügige Erweiterung von Gewerbebetrieben ausserhalb des Baugebiets

Erhöhte Beachtung benötigen geplante Spezialzonen im Zusammenhang mit Gewerbebetrieben ausserhalb des Baugebiets. Gewerbliche Nutzungen lösen immer eine gewisse Dynamik aus. Im Zeitpunkt der Einzonung mag zwar eine eng definierte Bauzone mit restriktiven Vorschriften tatsächlich nicht zu einer zusätzlichen Streubauweise führen. Die anfänglich eng gezogenen Zonengrenzen dürften im Verlaufe der Zeit jedoch, wenn neue Bedürfnisse entstehen, ohne grosse Hindernisse ausgedehnt werden. Heikel sind solche Zonen deshalb, weil es zahlreiche Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzonen gibt, die baulich an ihre Grenzen stossen, die Erweiterungsmöglichkeiten des Raumplanungsgesetzes (Art. 24c und 37a RPG) ausgeschöpft haben und deshalb ihre Probleme über die Schaffung einer Spezialzone lösen wollen. Würde man all diesen Bedürfnissen stattgeben, könnten zahlreiche Kleinbauzonen ohne Siedlungszusammenhang entstehen und den Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet unterlaufen.

Die Schaffung von Sonderbauzonen mit der Begründung, sie hätten bloss eine massvolle Erweiterung zur Folge, ist auch aus einem weiteren Grund kritisch zu hinterfragen: Das Mass an zulässigen Erneuerungen, teilweisen Änderungen und massvollen Erweiterungen bei Bauten ausserhalb der Bauzonen wird durch die Ausnahmebestimmungen nach Art. 24 ff. RPG (insb. Art. 24c RPG) bzw. für gewerbliche Bauten in Artikel 37a RPG geregelt und begrenzt. Will man also bloss bereits bestehende Bauten und bebaute Grundstücke erhalten und massvoll erweitern, so besteht mit der Ausscheidung von Sonderbauzonen die Gefahr, die genannten Ausnahmeetatbestände zu umgehen.

Letztlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Ausscheidung von Sonderbauzonen für Gewerbebetriebe Begehrlichkeiten wecken kann, die bestehenden, ausschliesslich landwirtschaftlich genutzten Bauten und Anlagen aus der geschaffenen Sonderbauzone auszulagern. Im Resultat wäre das eine unzulässige Förderung der Streubauweise (vgl. Fall SBZ Eglisberg in Buttisholz, 2010-2626).

## 6 Schlussbemerkung

Abschliessend kann festgehalten werden, dass Spezialzonen sehr zurückhaltend auszuscheiden sind. Nur gewichtige Interessen an der Realisierung der durch die Spezialzone ermöglichten Nutzungen können das öffentliche Interesse an einer Vermeidung isolierter Kleinbauzonen überwiegen. Es muss immer dargelegt werden können, weshalb die fraglichen Nutzungen nicht zweckmässig innerhalb des Baugebiets realisiert werden können.