KANTON LUZERN
Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation (rawi)

Hinweis: Diese Wegleitung wird in Kürze überarbeitet und anschliessend ersetzt oder von der Webseite entfernt. Bitte beachten Sie, dass die vorliegende Version möglicherweise nicht mehr dem aktuellen Stand entspricht.
Luzern, 20.11.2026

Wegleitung

Zur Anwendung von Spezialzonen





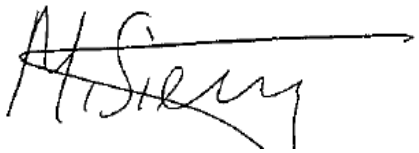
April 2011

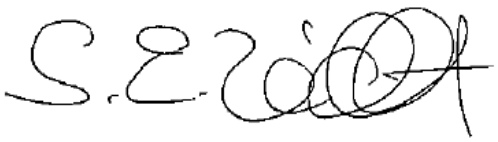
Vorwort

Die vorliegende Wegleitung zur Anwendung von Spezialzonen verfolgt verschiedene Ziele:

- Es bietet einen Überblick über zonenkonforme, ausnahmebewilligungsbedürftige und planungspflichtige Vorhaben ausserhalb des Baugebiets.
- Es bezeichnet die verschiedenen Typen von Spezialzonen und schafft Klarheit bezüglich Anforderungen an eine geplante Ausscheidung.
- Es erläutert die notwendige Abgrenzung zu rechtswidrigen Kleinbauzonen.

Die Wegleitung zur Anwendung von Spezialzonen versteht sich als Dienstleistung an den Gemeinden und den Ortsplanern. Sie soll einen Beitrag zur sachgerechten Anwendung von Spezialzonen leisten.





Mike Siegrist
Abteilungsleiter Raumplanung
Tel. direkt 041 228 51 89
mike.siegrist@lu.ch

Dr. iur. Sven-Erik Zeidler
Dienststellenleiter

Herausgeber:

KANTON LUZERN
Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation
Murbacherstrasse 21
6002 Luzern
Telefon 041 - 228 51 83
Telefax 041 - 228 64 93
rawi@lu.ch / www.rawi.lu.ch
Download:
http://www.rawi.lu.ch/index/download.htm

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **2**

Abkürzungsverzeichnis **4**

1 Ausgangslage **5**

2 Abgrenzung zwischen den Nutzungen ausserhalb des Baugebiets **5**
2.1 Einleitung 5
2.2 Baubewilligungspflicht und Ausnahmebewilligungen 5
2.3 Kriterien für eine Planungspflicht 6

3 Anforderungen an die Ausscheidung von Spezialzonen **8**
3.1 Einleitung 8
3.2 Ausscheidungskriterien 8
3.2.1 Prüfung von Alternativstandorten (Standortevaluation) 8
3.2.2 Übergeordnete Instrumente (zur Herleitung der Standortgebundenheit) 8

4 Typen von Spezialzonen **9**
4.1 Übersicht 9
4.2 Sonderbauzonen 10
4.2.1 Anforderungen 10
4.2.2 Voraussetzung für eine Genehmigung 10
4.2.3 Fallbeispiele 10
4.3 Speziallandwirtschaftszonen 10
4.3.1 Definition 10
4.3.2 Wann ist eine Speziallandwirtschaftszone auszuscheiden 11
4.3.3 Zonenkonformität 11
4.3.4 Vorgaben zur Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone 11
4.4 Sonderzonen (der Landwirtschaftszone überlagert) 12
4.4.1 Definition 12
4.4.2 Rechtskonformität 12
4.4.3 Vor- und Nachteile von Sonderzonen 12
4.4.4 Ausscheidungskriterien für Sonderzonen 12
4.4.5 Fallbeispiele 12

5 Abgrenzung zu rechtswidrigen Kleinbauzonen **13**
5.1 Verbotene Kleinbauzonen 13
5.2 Geringfügige Erweiterung von Gewerbebetrieben ausserhalb des Baugebiets 13

6 Schlussbemerkung **13**

Abkürzungsverzeichnis

ABZ	ausserhalb der Bauzone
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BUWD	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
BZR	Bau- und Zonenreglement
FFF	Fruchtfolgeflächen
kW	Kilowatt
PBV	Planungs- und Bauverordnung vom 27. November 2001
rawi	Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation
RET	Regionale Entwicklungsträger
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 22. Juni 1979
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000
RRE	Regierungsratsentscheid
SBZ	Sonderbauzone
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VPB	Vorprüfungsbericht
WEP	Waldentwicklungsplan
ZP	Zonenplan

1 Ausgangslage

Es werden immer wieder Anfragen über die Ausscheidung von Spezialzonen abseits des Baugebiets gemacht, insbesondere bei unvorhergesehenen Entwicklungen zonenkonformer Nutzungen ausserhalb der Bauzone und wenn die Möglichkeiten von Ausnahmebewilligungen nach Art. 24 RPG ausgeschöpft sind. Um im konkreten Fall sachgerecht entscheiden zu können, ist es zweckmässig, möglichst objektivierbare Kriterien festzulegen, mit denen eine Spezialzone abseits des Baugebiets begründet werden kann.

2 Abgrenzung zwischen den Nutzungen ausserhalb des Baugebiets

2.1 Einleitung

Die heutigen vielfältigen Nutzungen ausserhalb des Baugebiets (Freizeitaktivitäten und -anlagen, landwirtschaftsnahe Nutzungen, neue Formen landwirtschaftlicher Nutzungen etc.) bedürfen einer planerischen Abstimmung und Koordination. In ihrer Vielfalt und ihren unterschiedlichen Erscheinungsformen verlangen sie auch nach unterschiedlichen Massnahmen zu ihrer Realisierung. Werden für die Ausübung der Nutzungen Bauten oder Anlagen erstellt, unterliegt das Vorhaben grundsätzlich der Baubewilligungspflicht. Es können jedoch auch Nutzungen ohne bauliche Massnahmen der Bewilligungspflicht unterliegen, sofern sie erhebliche Auswirkungen auf die Raumordnung, Erschliessung und Umwelt zeitigen. Erreicht das Vorhaben eine bestimmte Grösse oder Intensität der Auswirkungen, genügt das Verfahren der Bau- bzw. Ausnahmebewilligung nicht mehr und ist eine planerische Massnahme vonnöten. Wann ein Vorhaben der Planungspflicht unterliegt und nur auf dem Weg der Nutzungs- oder gar Richtplanung bewilligt werden kann, ist nicht immer leicht zu beurteilen. Den Behörden steht dabei ein gewisser Ermessenspielraum offen; es besteht aber keine freie Wahlmöglichkeit zwischen einem Ausnahmebewilligungs- und einem Nutzungsplanverfahren. Wird ein nicht sachgerechtes Verfahren gewählt, liegt eine Gesetzesumgehung vor, was eine Rechtsverletzung darstellt.

Nach der Praxis des Bundesgerichts untersteht eine projektbezogene Nutzungsplanung grundsätzlich denselben Voraussetzungen wie eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG. Es dürfen in der Regel keine geringeren Anforderungen an die Nutzungsplanung gestellt werden. Somit ist, analog der Ausnahmebewilligung, zu klären, ob das Vorhaben objektiv auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen ist und ob keine überwiegenden Interessen entgegenstehen. Ist ein Vorhaben nicht auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen, so ist damit grundsätzlich auch der Weg über die Nutzungsplanung versperrt.

2.2 Baubewilligungspflicht und Ausnahmebewilligungen

Die Dauerhaftigkeit eines Vorhabens stellt ein wichtiges Element der Baubewilligungspflicht dar. Die Anlagen müssen über längere Zeit am selben Ort aufgestellt werden. Dadurch grenzen sich beispielsweise reine Freizeitaktivitäten von baubewilligungspflichtigen Freizeitaktivitäten ab. Daraus wird ersichtlich, dass - wenn man von reinen Aktivitäten wie Wandern, Schwimmen etc. absieht - durch den erweiterten Anlagenbegriff praktisch jede Freizeitaktivität der Bewilligungspflicht unterliegen kann.

Verschiedenen Nutzungsarten, insbesondere auch Freizeitanlagen fehlt es in der Landwirtschaftszone an einer so genannten landwirtschaftlichen Nutzungsform, womit eine Zonenkonformität nicht in Frage kommt. Für Ausnahmebewilligungen kommen hingegen Angebote des Agrotourismus wie beispielsweise Besenwirtschaften, Schlafen im Stroh, Wellnessangebote, Heubäder etc. in Frage. Von einem engen sachlichen Zusammenhang kann allerdings nur gesprochen werden, wenn diese Angebote eng mit der landwirtschaftlichen Produktion zusammenhängen.

2.3 Kriterien für eine Planungspflicht

In der Praxis hat sich gezeigt, dass es bei der Beurteilung von konkreten Vorhaben Problemstellungen gibt, die sich weder mit einer ordentlichen Baubewilligung, noch mit einer Ausnahmebewilligung angemessen bewältigen lassen. So hat das Bundesgericht entschieden, dass sich eine ganze Reihe von Bauten und Anlagen aufgrund ihrer Auswirkungen auf Raum und Umwelt in der Regel – trotz ihrer Konkretheit – nur im Rahmen eines Planungsverfahrens bewältigen lassen. Solche Vorhaben werden als planungspflichtige Vorhaben nach Art. 2 RPG bezeichnet.

Ob ein konkretes Vorhaben der Planungspflicht im Sinne von Art. 2 Abs. 1 RPG unterliegt, lässt sich nur einzelfallbezogen und nicht generell beantworten. Dennoch gibt es Kriterien, die auf eine Planungspflicht schliessen lassen. Weist eine zu beurteilende Baute oder Anlage eines oder mehrere dieser Kriterien auf, so ist die Durchführung eines Nutzungsplanungsverfahrens in Betracht zu ziehen.

Kriterien, die für eine Planungspflicht sprechen sind:

- grosse räumliche Ausdehnung (beanspruchte Fläche, z.B. Golfplatz)
- grosse Nutzungsintensität (Beanspruchung des Bodens sowie allg. Auswirkungen auf den Raum; Nutzung, die eine andere Nutzung langfristig verunmöglicht)
- UVP-Pflicht (z.B. Beschneiungsanlage)
- erheblicher Abstimmungsbedarf (grosse Zahl betroffener Interessen)
- kein Einzelfall (z.B. Gewächshäuser)

Zur Abgrenzung zwischen zonenkonformen, ausnahmebewilligungsbedürftigen und planungspflichtigen Vorhaben ausserhalb des Baugebiets hat sich eine umfangreiche Rechtssprechung entwickelt. Die nachfolgende Tabelle führt entsprechende Beispiele auf.

Es muss betont werden, dass sich diese Beispiele nicht generalisieren lassen, sondern für jedes Vorhaben eine Einzelfallbetrachtung notwendig ist.

Nutzungsart	Vorhaben	Zonen-konform	Ausnahme-bewilligung	Planungs-verfahren	Bemerkungen
Landwirtschaft	Bodenabhängig landwirtschaftliche Produktion	X			
	Bodenunabhängige landwirtschaftliche Produktion	X		X	Zonenkonform: Produktion im Rahmen der inneren Aufstockung; darüber hinaus ist eine Spezial-landwirtschafszone auszuscheiden

Landwirtschaftsnah	Schreinerei		**X**	**(X)**	Ausnahmebewilligung im Falle eines landwirtschaftlichen Nebenbetriebs
	Sägerei		**X**		Sind oft altrechtlich, Spezialzonen sind zu vermeiden
	Käserei		**X**		Neu: i.d.R. in Gewerbezonen Alt: Ausnahmebewilligung
	Pferdesport		**X**	**X**	Ausnahmebewilligung im Falle eines landwirtschaftlichen Nebenbetriebs (vgl. Wegleitung des Bundes)
	Gärtnerei	**X**		**X**	Kleinere Betriebe sind zonenkonform
	Champignon			**X**	i.d.R. in Gewerbezonen
	Fischzucht	**X**		**(X)**	dito bodenunabhängige landwirtschaftliche Produktion (vgl. oben) zonenkonform möglich im bestehenden Volumen (vgl. SN VLP)
Energie	Nutzung der Biomasse zur Energieproduktion	**(X)**		**X**	Zonenkonform: Anlagen, welche sich dem landw. Betrieb zuordnen
	Windkraftanlagen	**(X)**		**X**	Zonenkonform: Anlagen zur Deckung des Eigenbedarfs mit bis zu einer max. Gesamthöhe von 30m.
	Holzschnitzelanlage	**(X)**		**X**	Zonenkonform: mind. 50% der Wärme ist ABZ zu verwenden
Freizeit und Tourismus	Modellflughafen		**X**		Im Normalfall
	Seilpark im Wald		**X**		Verankerung im WEP zweckmässig
	Downhill-Strecke im Wald		**X**		Verankerung im WEP zweckmässig
	Trainingsplätze für Hunde		**(X)**	**X**	Fallbeispiel: Malters, Parzelle 543, Sonderbauzone für Hundeausbildungsplatz / -betrieb
	Kneippanlage		**X**		
	Skipiste			**X**	Insbesondere wenn Vorhaben UVP-pflichtig ist
	Bootshafen			**X**	
	Sportzentrum			**X**	
	Golfplatz			**X**	
	Driving Range			**X**	
	Minigolfanlage			**X**	
	Schiessanlage		**X**		Aufgrund des Lärms negativ Standortgebunden

3 Anforderungen an die Ausscheidung von Spezialzonen

3.1 Einleitung

Ist aufgrund der Auswirkungen des Vorhabens eine Planungspflicht zu bejahen, drängt sich i.d.R. eine Spezialzone auf.

Damit sind aber nicht unbedingt höhere materielle Anforderungen an die Zulässigkeit einer Baute/Anlage gestellt. Der projektbezogene Nutzungsplan wird zwar im Verfahren der (Rahmen-) Nutzungsplanung erlassen, nähert sich aber bezüglich seiner Wirkungen stark den Regeln der Ausnahmebewilligung an. **Nach der Praxis des Bundesgerichts untersteht die projektbezogene Nutzungsplanung grundsätzlich denselben Voraussetzungen wie die Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG.**

3.2 Ausscheidungskriterien

3.2.1 Prüfung von Alternativstandorten (umfassende Standortevaluation analog Art. 24 RPG)

Eine umfassende Standortevaluation beinhaltet:

- Es gilt der Grundsatz der relativen Standortgebundenheit (Standort ausserhalb ist aufgrund div. gewichtiger Gründe geeigneter als ein Standort innerhalb der Bauzonen).
- Eine genügende Überprüfung von Alternativstandorten.
- Eine umfassende Interessenabwägung, welche sich an den materiellen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung im Sinne von Art. 1 und 3 RPG und an der bestehenden sowie der angestrebten Raumordung orientiert (öffentliches Interesse, privates Interesse, bestehende [altrechtliche] Bauten /Nutzungen, zentrale Lage, gute Erschliessung, geringe Beeinträchtigung der Siedlung aufgrund des Verkehrsaufkommens, geringe Beeinträchtigung der Landschaft, geringe Beeinträchtigung von FFF, Aspekte der Lärm- und Luftreinhaltung, kurzfristige Verfügbarkeit der Parzellen, Vorgaben des Richtplans) ist notwendig.
- Für Standorte, die an die Bauzonen angrenzen (z.B. Sonderbauzone Gärtnerei Ermensee), sind die Anforderungen an die Standortevaluation niedriger als für die Schaffung einer isolierten Spezialzone abseits des Baugebiets.

3.2.2 Übergeordnete Instrumente (zur Herleitung der Standortgebundenheit)

Durch die Koordination zwischen Schutz- und Nutzungsinteressen sowie durch die räumliche Nutzungszuweisung im Rahmen von regionalen sowie kommunalen Konzepten bzw. Richtplänen kann erreicht werden, dass die Standortgebundenheit von Nutzungen ausserhalb des Baugebiets bei Baubewilligungen sowie in der (Rahmen-) Nutzungsplanung aufgrund dieser übergeordneten Planungen abschliessend geprüft werden kann. Soll mit einem Konzept die Standortgebundenheit nachgewiesen werden, ist darin die Herleitung der Standorte im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung in der entsprechenden Tiefe vorzunehmen.

Regionale Richtpläne eignen sich häufig gut für die Abstimmung von Nutzungen ausserhalb des Baugebietes. Sie sind themenbezogen aufgebaut, können Schwerpunkte setzen und - insbesondere über Positiv- oder Negativplanungen - Lösungen für aktuelle Probleme anbieten. In der Regel sind Vorgaben in Richtplänen jedoch sehr allgemein gehalten.

Der Kanton Luzern will nun auf der Grundlage des Kantonalen Richtplans 2009 durch die Einführung von themenspezifischen Konzepten die eher allgemein gehaltenen regionalen Richtpläne durch themenspezifische Konzepte ablösen. So zielt der Kanton beispielsweise mit der Koordinationsaufgabe R6-6 „Regionales Freizeit- und/oder Tourismuskonzept“ darauf ab, die touristischen Infrastrukturen und Angebote sowie Schutzziele von Kultur, Natur und Landschaft räumlich aufeinander abzustimmen. Dadurch soll gleichzeitig das kulturelle und natürliche touristische Kapital erhalten bleiben sowie die Schaffung und Vernetzung der notwendigen Infra-

strukturen wie Transportanlagen, Beherbergungs-, Verpflegungsinfrastrukturen etc. erreicht werden. Dies dient als Grundlage für eine nachhaltige Wertschöpfung. Ein solches Konzept bietet die Möglichkeit, die touristischen Nutzungen ausserhalb der Bauzone koordiniert festzulegen und erleichtert dadurch die Bewilligungspraxis ausserhalb der Bauzonen. Die Chancen, dass ein Vorhaben spätere Planungs- und Bewilligungsverfahren unbeschadet übersteht, liegen umso höher, je sorgfältiger die regionale Planung dabei verfährt.

Nutzungen, die kaum überkommunale Auswirkungen mit sich bringen, können im Rahmen von kommunalen Richtplänen respektive Konzepten behandelt werden. Zudem können die Bestimmungen und Festlegungen aus den regionalen Konzepten im Rahmen der kommunalen Richtpläne weiter konkretisiert und verankert werden.

Damit die Konzepte eine gewisse Verbindlichkeit für die Behörden respektive für die Herleitung der Standortgebundenheit erreichen, sind entsprechende Verfahren zu wählen. Die Konzepte sollen entsprechend einer Mitwirkung unterzogen und durch die Delegiertenversammlung (DV) des RET beschlossen werden. Vor dem Beschluss sind die Konzepte zudem der Dienststelle rawi (od. dem BUWD) zur Prüfung vorzulegen.

Die Ablösung der regionalen Richtpläne durch die Konzepte wird gemäss kantonalem Richtplan 2009 im Rahmen der laufenden Revision des Planungs- und Baugesetzes zu berücksichtigen sein.

4 Typen von Spezialzonen

4.1 Übersicht

Die nachfolgenden Unterkapitel zeigen auf, welche Typen von Spezialzonen in der Praxis zur Diskussion stehen und was bei deren Ausscheidung zu beachten ist. Folgende Übersicht zeigt deren wichtigsten Charakteristiken.

	Sonderbauzone	**Speziallandwirtschaftszone**	**Sonderzonen (der Landwirtschaftszone überlagert)**
Zonentyp	Bauzone	Nicht-Bauzone	Nicht-Bauzone
Nutzungsarten	Nutzungen, welche in der Landwirtschaftszone wuchsen (vgl. Kap. 5.2) od. projektbezogen spezifische Anforderungen besitzen	Landwirtschaftliche Nutzungen über die innere Aufstockung hinaus	Nutzungen, bei der gleichzeitig die ursprüngliche Nutzung (Landwirtschaft, Wald) weiterhin fortgeführt wird
Nutzungen	Biomassennutzung, Käserei, Pferdesport, Bootshafen, Sportzentrum, Golfplatz, etc.	Tierhaltung, Gewächshäuser	Skilifte, Windanlagen
Kapitel	Kap. 4.2	Kap. 4.3	Kap. 4.4

4.2 Sonderbauzonen (SBZ)

4.2.1 Anforderungen

SBZ werden i.d.R. ausgeschieden, wenn für das Vorhaben eine Planungspflicht gegeben ist (vgl. Tabelle oben). Neben den bereits formulierten Ausscheidungskriterien (Kp. 3.2) sind folgende Anforderungen zu beachten:

- Zonengrösse bemisst sich am effektiven Raumbedarf:
  Der Bedarf an Bauland orientiert sich nicht an den nächsten 15 Jahren, sondern an dem Bedarf der für die vorgesehenen Tätigkeiten benötigt wird (betriebsnotwendige Gebäude und Anlagen, Flächen zur besseren Einordnung in die Landschaft sowie für den ökologischen Ausgleich).
- Gestaltungsplanpflicht:
  Aufgrund der oftmals isolierten Lage von SBZ sind eine hohe bauliche Qualität und eine optimale Eingliederung in die Landschaft im öffentlichen Interesse (z.B. Materialisierung, Standorte der Bauten => Baufelder inkl. möglicher Nutzungen). Ein Gestaltungsplan soll diese Anforderungen sicherstellen.
- Auf das Vorhaben zugeschnittene Zonenbestimmungen:
  Da die SBZ für ein spezifisches Vorhaben ausgeschieden werden, sind die entsprechenden (Zonen)-Bestimmungen im BZR oder im Gestaltungsplan so zu formulieren, dass ausschliesslich die gemäss dem Vorhaben geplanten Bauten und Anlagen mit den entsprechenden Nutzungen realisiert werden können.
- Zeitliche Beschränkung:
  Die Zonenbestimmungen halten fest, dass das Gebiet bei Aufgabe der vorgesehenen Nutzung mittels Wiederherstellungsplan wieder in die Landwirtschaftszone zurück zuführen ist (allenfalls Sicherheiten auf Sperrkonto verlangen).

4.2.2 Voraussetzung für eine Genehmigung

Da die Vorhaben in einer SBZ einen hohen Konkretisierungsgrad haben, ist bereits auf Zonenplanstufe ein Gestaltungsplan einzureichen. Das Zonenplanverfahren ist in der Regel mit dem Gestaltungsplanverfahren zu koordinieren. **Voraussetzung für die Genehmigung der Sonderbauzone ist ein bewilligungsfähiger Gestaltungsplan (nach öffentlicher Auflage bereinigt oder vom Gemeinderat bereits beschlossen).** Insbesondere bei einem bereits überbauten Areal kann die zuständige Behörde ausnahmsweise anstelle eines Gestaltungsplans ein konkretes Bauprojekt verlangen, dessen Bewilligungsfähigkeit wiederum Voraussetzung für die Genehmigung der Sonderbauzone ist. Mit dem Genehmigungsentscheid des Regierungsrats kann die Gestaltungsplanbewilligung oder die Baubewilligung miteröffnet werden.

4.2.3 Fallbeispiele

In den folgenden Beispielen wurden SBZ „vorbildlich“ ausgeschieden:

Ballwil: Pferdesportzentrum „Meiengrüne“ (2008/2605)

Schötz: Fensterglasfabrik „Setz“ (2007/2331)

4.3 Speziallandwirtschaftszonen

4.3.1 Definition

Speziallandwirtschaftszonen sind besondere Landwirtschaftszonen nach Art. 16a Abs. 3 RPG, in denen (auch) Bauten und Anlagen von Betrieben, die landwirtschaftliche Erzeugnisse überwiegend oder ausschliesslich ausserhalb des natürlichen Bodens produzieren, als zonenkonform bewilligt werden können. Es handelt sich um eine bundesrechtliche Nichtbauzone, so dass

das Gemeinwesen keine Erschliessungspflicht nach Art. 19 RPG trifft. Die rechtliche Qualifikation als Nichtbauzone ist insofern täuschend, als diese Zonen unter Umständen dicht bebaut sein können und deshalb eine Art „landwirtschaftliche Bauzone“ darstellen.

4.3.2 Wann ist eine Speziallandwirtschaftszone auszuscheiden

Bauten und Anlagen des bodenunabhängigen Betriebsteils sind im Rahmen der inneren Aufstockung auch ausserhalb von Speziallandwirtschaftszonen zonenkonform. Dazu muss dieser Betriebsteil allerdings dem bodenabhängigen untergeordnet sein. Die Raumplanungsverordnung definiert die Grenzen der inneren Aufstockung. Bei Tierhaltungsbetrieben stellt sie dazu auf den Deckungsbeitrag bzw. die betriebseigene Futtermittelbasis ab (vgl. Art. 36 RPV). Bei Garten- und Gemüsebaubetrieben liegt keine innere Aufstockung mehr vor, wenn die bodenunabhängig bewirtschaftete Fläche mehr als 35 Prozent beträgt oder 5`000 m^2 der Anbaufläche übersteigt (vgl. Art. 37 RPV). Mit der Grenze der inneren Aufstockung ist auch diejenige der Planungspflicht festgelegt: Im Umkehrschluss ergibt sich nämlich aus den genannten Verordnungsbestimmungen, dass bei Überschreiten der entsprechenden Werte Bauten und Anlagen der bodenunabhängigen Produktion nicht mehr bloss im Baubewilligungsverfahren behandelt werden können, sondern vorgängig ein Planungsverfahren zur Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone beschritten werden muss.

Die Bodenabhängigkeit der landwirtschaftlichen Nutzung ist nur gegeben, falls ein genügend enger Bezug zum natürlichen Boden vorliegt, d.h. Garten- und Gemüsebaubetriebe, die überwiegend mit künstlichem Klima unter ständigen, festen Abdeckungen arbeiten, sind nicht als bodenabhängig zu beurteilen, obwohl diese im natürlichen Boden wurzeln.

4.3.3 Zonenkonformität

In Speziallandwirtschaftszonen finden Art. 34 Abs. 2 bis 4 RPV, welche die möglichen zonenkonformen Nutzungen in der Landwirtschaftszone regeln, grundsätzlich Anwendung. Allerdings richtet sich die Zonenkonformität in erster Linie nach den speziellen Zonenvorschriften. Soweit bereits im Planungsverfahren spezielle Vorgaben gemacht und Interessenabwägungen vorgenommen worden sind, können diese im Baubewilligungsverfahren nicht mehr in Frage gestellt werden. Folglich kann im Rahmen des Planungsverfahrens zur Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone aufgrund einer gesamtheitlichen Interessensabwägung festgestellt werden, ob spezielle Zonenvorschriften festzulegen sind, welche zu einem gewissen Masse über die sonst zonenkonformen Nutzungen in der Landwirtschaftszone hinausgehen. Es ist allerdings zu beachten, dass Nutzungen, welche in der Landwirtschaftszone nicht zonenkonform sind und für welche aus sachlichen Gründen keine räumliche Nähe zu den Bauten und Anlagen notwendig erscheint, in einer Bauzone zu verorten sind.

Speziallandwirtschaftszonen bleiben – trotz der Zulässigkeit von im Ergebnis relativ weitgehenden baulichen Tätigkeiten – Bestandteil des Nichtbaugebiets, weshalb Ausnahmen von der Zonenkonformität nach den Art. 24 bis 24d RPG zu bewilligen sind und auch die Vorschriften über das bäuerliche Bodenrecht zur Anwendung gelangen.

4.3.4 Vorgaben zur Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone

Die Kantone müssen entweder im kantonalen Richtplan oder im Planungs- und Baugesetz die allgemeinen Voraussetzungen festlegen, die bei der Zonenfestsetzung auf Stufe Nutzungsplan zu beachten sind (vgl. Art. 38 RPV). Dabei kann es sich um allgemeine Planungsgrundsätze und/oder eine Positiv- oder Negativplanung handeln. Im Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern sind die Kriterien zur Ausscheidung einer Speziallandwirtschaftszone festgehalten (§ 54 Abs. 3 und 4 sowie § 6 Abs. 2 und 3 PBV).

Wichtige Leitlinien für die Zonenausscheidung bilden sodann der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung und das Konzentrationsprinzip. Für die Zonenlokalisierung folgt daraus, dass Bauten und Anlagen der bodenunabhängigen Produktion möglichst an einem Standort pro Planungsgebiet zusammengefasst werden sollten. Isolierte, ausserhalb der Bauzonen verstreute Speziallandwirtschaftszonen verletzen diese bundesrechtlichen Vorgaben; solche Zonen sind vielmehr am Siedlungsrand oder an bestehende Hofgruppen anzugliedern. Ausserdem ist dafür zu sorgen, dass die Zonenausscheidung bedarfsgerecht und regional abgestimmt erfolgt.

Gemäss einem durch das Bundesamt für Raumentwicklung erarbeiteten Leitfaden darf auf die vertiefte Prüfung von Alternativstandorten verzichtet werden, wenn gegen den vorgesehenen Standort keine offensichtlichen Interessen sprechen und sich aufgrund einschlägiger Ortskenntnisse keine anderen Standorte mit entscheidenden Vorteilen aufdrängen.

Der Kanton Luzern hat Empfehlungen zur Behandlung von Speziallandwirtschaftszonen im Rahmen der Regionalplanung und Ortsplanung ausgearbeitet. Darin werden der Ablauf der Planung mit dazugehöriger Negativ- und Positivplanung und die dadurch zu erzielende regionale Koordination sowie Ausschlusskriterien aufgeführt.

4.4 Sonderzonen (der Landwirtschaftszone überlagert)

4.4.1 Definition

Sonderzonen sind in der Regel keine Bauzonen. Entsprechend benötigen alle Bauvorhaben und raumrelevanten Nutzungen eine Bewilligung für Bauten ausserhalb der Bauzonen. Durch die Ausscheidung einer der Landwirtschaftszone überlagernden Sonderzone inkl. entsprechender Zonenbestimmungen soll jedoch erreicht werden, dass die geplanten Nutzungen keine Ausnahmebewilligungen benötigen, sondern als zonenkonform bewilligt werden können.

4.4.2 Rechtskonformität

In einem den Kanton Wallis betreffenden Urteil verwies das Bundesgericht auf die Skisportzone als Nichtbauzone und bezeichnete eine Bestimmung, welche Gastgewerbebetriebe unter bestimmten Voraussetzungen als zonenkonform erachtete, als unzulässig. Daraus lässt sich ableiten, dass für solche Nutzungen (Skihütten, Skibars, Lodges, etc.) zusätzliche Regelungen mittels Sonderzonen im Rahmen der Nutzungsplanung sachgerecht sind. Die Grundsätze, dass die Bauten/Anlagen auf einen Standort ausserhalb der Bauzonen angewiesen sind und dass keine übergeordneten Interessen dagegen sprechen, müssen in jedem Fall erfüllt sein.

4.4.3 Vor- und Nachteile von Sonderzonen

Vorteile: keine Bauzonen; Vereinfachung der Bewilligungspraxis für Vorhaben ausserhalb der Bauzonen; Kanton kann die Entwicklung beobachten, da für eine Baubewilligung in jedem Fall eine kantonale Bewilligung nach RPG notwendig ist.

Nachteile: Rechtsunsicherheit bzw. „Aufweichung“ des Grundsatzes der Trennung von Bauzonen und Nicht-Bauzonen.

4.4.4 Ausscheidungskriterien für Sonderzonen

Grundsätzlich gelten die gleichen Kriterien wie bei allen Spezialzonen (vgl. Kp. 3.2.1)

4.4.5 Fallbeispiele

Flühli: „Sonderzone für Beherbergung und Gastronomie“ in der laufenden ZP Revision Skigebiet Sörenberg (noch nicht genehmigt)

Flühli: Sonderzone „Rossweid“ ZP Skigebiet Sörenberg, (mit RRE Nr. 1321 vom 8. Sep. 2000 genehmigt, VPB vom 9.8.1999)

Flühli: Sonderzone „Salwidili“ ZP Landschaft Teil Süd (mit RRE Nr. 428 vom 26. März 2002 genehmigt)

5 Abgrenzung zu rechtswidrigen Kleinbauzonen

5.1 Verbotene Kleinbauzonen

Die Abgrenzung zwischen zulässigen Spezialzonen und verbotenen Kleinbauzone ist äusserst anspruchsvoll. Vorangehend 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 Ausnahmetatbestände 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.