

BGer 1C_195/2024 vom 11. April 2025

Bundesgericht, 2025-04-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_195_2024

FR: TF 1C_195/2024 du 11 avril 2025

IT: TF 1C_195/2024 del 11 aprile 2025

Erwägungen

E. 1

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Kantonsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG).

E. 1.1

Die Beschwerdeführenden haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und haben als Eigentümer und Eigentümerin von Grundstücken, die sich bisher in der eingeschossigen Wohnzone (W1) befanden und nunmehr der Landwirtschaftszone zugeteilt wurden, ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids. Insoweit sind sie zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobenen Rechtsmittel (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten. Soweit das Kantonsgericht auf die Beschwerde nicht eingetreten ist, beschränkt sich allerdings der Streitgegenstand vor Bundesgericht auf die Überprüfung des Nichteintretensentscheids (vgl. dazu unten, E. 3).

E. 1.2

Beide Beschwerden betreffen die Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Vitznau und richten sich gegen dasselbe Urteil des Kantonsgerichts. Es rechtfertigt sich daher, die Verfahren zu vereinigen.

E. 2

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG); hierfür gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 139 I 229 E. 2.2 mit Hinweisen). Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

E. 3

Die Beschwerdeführenden machen zunächst geltend, das Kantonsgericht sei auf verschiedene Rügen gegen die Gesamtrevision der Ortsplanung zu Unrecht nicht eingetreten. Dies verletze Art. 33 Abs. 3 lit. a des Raumplanungsgesetzes (RPG; SR 700)

und Art. 111 Abs. 1 BGG, weil die Legitimation nicht im gleichen Masse gewährleistet worden sei wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht. Sie berufen sich hierfür auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, insbesondere BGE 140 II 50 E. 2.4 sowie auf das Urteil 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 E. 5.2 (in: ZBl 124/2023 222).

E. 3.1

Schon der Regierungsrat ging davon aus, die Beschwerdeführenden seien nur hinsichtlich der Rückzonung ihrer Grundstücke zur Beschwerde befugt und hätten kein tatsächliches oder rechtliches Interesse an der integralen Aufhebung und Rückweisung der Gesamtrevision der Ortsplanung, soweit dies nicht zu einer anderen raumplanerischen Beurteilung ihrer Grundstücke führe. Das Kantonsgericht teilte diese Auffassung: Der für die Beschwerdelegitimation erforderliche praktische Nutzen bestehe nur für Rügen, die einen direkten Zusammenhang zu den streitbetroffenen Rückzonungen aufwiesen. Dies sei nicht der Fall, soweit die Beschwerdeführenden geltend machten, die Bauzonen seien nicht hinreichend redimensioniert worden. Gleiches gelte, soweit lediglich allgemeine öffentliche Interessen verfolgt würden, wie die Umsetzung von Schutzvorschriften für Naturobjekte, die Zonenzuweisung für Parzellen in Gefahrengebieten, die Umsetzung des Genehmigungsvorbehalts oder die Mehrwertabgabepflicht.

E. 3.2

Gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Verlangt ist somit neben der formellen Beschwer, dass die Beschwerdeführenden über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügen und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids ziehen. Die Nähe der Beziehung zum Streitgegenstand muss bei Bauprojekten insbesondere in räumlicher Hinsicht gegeben sein. Liegt diese besondere Beziehungsnähe vor, braucht das Anfechtungsinteresse nicht mit dem Interesse übereinzustimmen, das durch die von den Beschwerdeführenden als verletzt bezeichneten Normen geschützt wird. Diese können daher die Überprüfung eines Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf ihre Stellung auswirken, dass ihnen im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGE 141 II 50 E. 2.1; 137 II 30 E. 2.2.3; 139 II 499 E. 2.2; je mit Hinweisen).

E. 3.3

Entsprechend diesen Grundsätzen können bei der Planung von Hochspannungsleitungen die in räumlicher Hinsicht betroffenen Personen nicht nur Mängel des Projekts in ihrer unmittelbaren Umgebung geltend machen, sondern auch die Notwendigkeit des Neubaus und die Linienführung in Frage stellen, sofern der gerügte Mangel zu einer Aufhebung oder Änderung der Linienführung in ihrem Nahbereich führen und ihnen damit einen konkreten Vorteil verschaffen könnte (BGE 139 II 499 E. 2.3 mit Hinweisen). Im Fall BGE 141 II 50 E. 2.6 bejahte das Bundesgericht die Beschwerdebefugnis, weil der Beschwerdeführer durch die Zuweisung des an seine Liegenschaft angrenzenden Gebiets zur

Intensivlandwirtschaftszone in räumlicher Hinsicht belastet war. Er war befugt, die Verletzung des Konzentrationsprinzips hinsichtlich der Anordnung der Intensivlandwirtschaftszonen auf dem gesamten Gemeindegebiet zu rügen, weil eine Zusammenfassung der verstreuten Zonen an einem oder wenigen Standorten dazu führen könnte, dass auf die an seine Parzelle angrenzende Intensivlandwirtschaftszone verzichtet oder diese verkleinert werde. Hierfür wäre eine Gesamtbeurteilung der kommunalen Nutzungsplanung erforderlich, bei der alle im Planungsgebiet festgesetzten Intensivlandwirtschaftszonen in die Betrachtung einzubeziehen wären. Weiter bejahte das Bundesgericht einen praktischen Nutzen an der Beurteilung der Ein- oder Umzonung eines fremden Grundstücks, das in einem Konkurrenzverhältnis zum eigenen Grundstück steht. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Ein- oder Umzonung des fremden Grundstücks diejenige des eigenen Grundstücks verunmöglichen oder dessen Wahrscheinlichkeit vermindern würde (vgl. Urteil 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 E. 6.1 und 6.2). Für die Annahme eines solchen Konkurrenzverhältnisses bedarf es objektiver Hinweise, die von der beschwerdeführenden Person darzulegen sind (zitiertes Urteil 1C_682/2020 E. 5.2). Im Urteil 1C_588/2023 vom 22. August 2024 E. 9.2.3 ging das Bundesgericht davon aus, ein solches Konkurrenzverhältnis könne auch zwischen verschiedenen Gebieten bestehen, die alternativ, aber nicht kumulativ für eine Rückzonung in Betracht fallen. Dies sei nicht der Fall, wenn aufgrund des grossen Rückzonungsbedarfs keine Auswahl zwischen verschiedenen potentiellen Rückzonungsflächen zu treffen sei, sondern sämtliche Flächen, deren Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig erscheine, einer Nichtbauzone zugewiesen werden müssten.

E. 3.4

Vorliegend beantragten die Beschwerdeführenden vor Kantonsgericht die vollständige Aufhebung der Gesamtrevision der Ortsplanung, weil die Bauzone Vitznau trotz der beschlossenen Rückzonungen weiterhin überdimensioniert sei und daher nicht den Anforderungen von Art. 15 RPG entspreche. Die Gesamtrevision der Ortsplanung sei daher vollständig aufzuheben; damit entfalle auch die Zuweisung ihrer Grundstücke zur Landwirtschaftszone. Der Gemeinderat Vitznau müsste den Stimmberechtigten in der Folge eine neue Gesamtrevision der Nutzungsplanung überweisen. Dies hätte zur Folge, dass eine neue Gesamtbetrachtung des Gemeindegebiets und eine neue Gesamtabwägung aller zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Rückzonung erfolgen müsse. Dies könnte ohne Weiteres dazu führen, dass auf die Auszonung von Grundstücken im Gebiet Schwanden verzichtet würde, selbst wenn eine bundesrechtskonforme Dimensionierung der Bauzonen zusätzliche Rückzonungsflächen in der Gemeinde Vitznau erfordern sollte.

E. 3.5

Dies überzeugt nicht. Ein praktischer Nutzen wäre nur zu bejahen, wenn die beantragte Aufhebung der Zonenplanung die Chancen der Beschwerdeführenden, ihre Parzellen in der Bauzone zu belassen, verbessern würde. Müssen jedoch nicht weniger, sondern mehr Grundstücke rückgezont werden, so verschlechtert dies die Chancen der Beschwerdeführenden, dass ihre Grundstücke von der Rückzonung verschont werden. Schon die beschlossenen Rückzonungen im Umfang von insgesamt 12.64 ha erreichen nicht das vom Kanton berechnete Rückzonungsziel von 16.7 ha. Sollte der Rückzonungsbedarf noch höher ausfallen, wie die Beschwerdeführenden geltend machen, gäbe es keinen Grund, auf die bereits beschlossenen Rückzonungen zu verzichten, die ohnehin schon auf einer Gesamtbetrachtung des Gemeindegebiets beruhen. Vielmehr

müssten zusätzliche Rückzonungen geprüft werden. In dieser Situation wäre es sogar denkbar, die bereits beschlossenen Rückzonungen aufrechtzuerhalten und die Sache lediglich zur Prüfung weiterer Rückzonungen an die Gemeinde zurückzuweisen. Dies würde den Beschwerdeführenden keinen praktischen Nutzen bringen, zumal sie nicht (gestützt auf entsprechende Sachverhaltsfeststellungen) geltend machen, dass der gesamte Rückzonungsbedarf durch unbebaute Grundstücke gedeckt werden könnte, die nicht bloss Baulücken darstellen. Dies gilt erst recht, soweit die Beschwerdeführenden andere Aspekte der Ortsplanung beanstanden, die weder einen Zusammenhang mit der Redimensionierung der Bauzone aufweisen noch in einer räumlichen Beziehung zu ihren Grundstücken stehen.

E. 3.6

Nach dem Gesagten verletzt das teilweise Nichteintreten der Vorinstanz kein Bundesrecht.

E. 4

Die Beschwerdeführenden rügen weiter eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil das ARE, entgegen ihrem Antrag, weder beigezogen noch informiert worden sei, obwohl sich grundlegende Fragen zur Dimensionierung der Bauzonen stellen würden. Dem ARE sei damit die Möglichkeit versagt worden, sich am kommunalen oder kantonalen Verfahren zu beteiligen. Wie das Kantonsgericht zutreffend ausgeführt hat, sind die Kantone grundsätzlich nur verpflichtet, dem ARE kantonal letztinstanzliche Entscheide mitzuteilen (Art. 48 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1] i.V.m. Art. 1 lit. c der Verordnung über die Eröffnung letztinstanzlicher kantonalen Entscheide in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten [SR 173.110.47]). Nur in den in Art. 46 Abs. 1 RPV genannten Fällen ist dem ARE schon die (erstinstanzliche) Genehmigung von Nutzungsplänen mitzuteilen. Überdies kann das ARE in einzelnen Kantonen die Eröffnung von Entscheiden zu bestimmten Sachbereichen verlangen (Art. 46 Abs. 2 RPV). Vorliegend war keine dieser Bestimmungen einschlägig. Im Übrigen stellten sich auch keine Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, weil die Rügen der Beschwerdeführenden zur Gesamtgrösse der Bauzone Vitznaus nicht geprüft werden mussten (oben E. 3, vgl. auch sogleich E. 5 zur Berechnung der Bauzonenkapazität). Das ARE hat denn auch vor Bundesgericht auf eine einlässliche Stellungnahme verzichtet.

E. 5

Die Beschwerdeführenden erheben mehrere Rügen zur Kapazitätsberechnung mittels des Luzerner Bauzonenanalysetools LUBAT, die verschiedene relevante Parameter wie auch örtliche Besonderheiten zu Unrecht nicht berücksichtige; die Berechnungsgrundlagen seien nicht öffentlich zugänglich. In diesem Zusammenhang rügen sie eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil das Kantonsgericht in antizipierter Beweiswürdigung auf die Einholung der von ihnen beantragten Gutachten zur Bauzonenkapazität verzichtet habe.

E. 5.1

LUBAT ist eine von der Dienststelle Raum und Wirtschaft des Kantons Luzern entwickelte Web-App, welche die Möglichkeit bietet, Bauzonenkapazitäten auf Basis von Zonenplänen automatisch zu ermitteln. Der 2015 revidierte kantonale Richtplan (KRP2015, genehmigt vom Bundesrat am 22. Juni 2016; Koordinationsaufgabe S1-5) schreibt die Verwendung von LUBAT für den Nachweis von Bauzonenkapazitäten vor, um sicherzustellen, dass kantonsweit eine einheitliche Berechnungsmethode angewendet wird und die Berechnungen gemeindeübergreifend vergleichbar sind. Diese sollen aufzeigen, ob im Verhältnis zum angenommenen Wachstumsszenario und dem Flächenbedarf pro

Einwohnerin bzw. Einwohner gemeindeweit ein Einzonungs- oder, im Gegenteil, ein Rückzonungsbedarf besteht.

E. 5.2

Vorliegend ist indessen unstrittig, dass Vitznau eine Rückzonungsgemeinde ist und ihre Bauzonen redimensionieren muss. Die Beschwerdeführenden machen im Gegenteil geltend, die Berechnungen mit LUBAT hätten den Rückzonungsbedarf unterschätzt. Dies war jedoch nach dem oben (E. 3) Gesagten nicht zu prüfen. Das Kantonsgericht durfte schon aus diesem Grund die Beweisanträge der Beschwerdeführenden zur Berechnung der Bauzonenkapazität abweisen.

E. 5.3

Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, das Gebiet Schwanden weise gewisse, von LUBAT nicht erfasste Besonderheiten auf, welche einer Rückzonung entgegenstünden, ist darauf in den nachstehenden Erwägungen einzugehen.

E. 6

Zu prüfen sind im Folgenden die Rügen der Beschwerdeführenden gegen die Rückzonung des Gebiets Schwanden. Zuvor sind die rechtlichen Grundlagen und die Erwägungen der Vorinstanzen kurz darzulegen.

E. 6.1

Gemäss Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, AS 2014 899) sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Schon vor der RPG-Revision von 2012 hat das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass zu gross bemessene Bauzonen bundesrechtswidrig sind und redimensioniert werden müssen (vgl. nur BGE 140 II 25 E. 4.3; 117 Ia 302 E. 4b; je mit Hinweisen). Der Gesetzgeber hat dies nunmehr in Art. 15 Abs. 2 RPG ausdrücklich festgeschrieben. Wie das ARE zu Recht betont, handelt es sich um eine zentrale Vorgabe des Raumplanungsrechts. Bei der Bestimmung von Lage und Grösse der Bauzonen - und damit auch bei ihrer Redimensionierung - sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu beachten (vgl. Art. 1 und 3 ff. RPG); insbesondere sind Fruchtfolgefleichen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Art. 15 Abs. 3 RPG). Diesen Zielen dient insbesondere das Konzentrationsgebot, wonach möglichst zusammenhängende, vom umliegenden Nichtbaugebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Bauzonen auszuscheiden sind. Isolierte Kleinbauzonen sind zu vermeiden (BGE 119 Ia 300 E. 3b; 118 Ia 446 E. 2c; 116 Ia 335 E. 4a; AEMISEGGER/KISLING, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, Art. 15 N. 84). Gemäss Art. 8a Abs. 1 RPG müssen die Kantone in ihrer Richtplanung u.a. aufzeigen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt und wie sie im Kanton verteilt sein soll (lit. a) und wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (lit. d).

E. 6.2

Der Kanton Luzern sieht im 2015 revidierten kantonalen Richtplan die Koordinationsaufgaben S1-8 "Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen" und S1-9 "Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen" vor. Die darin skizzierte kantonale Rückzonungsstrategie wurde vom BUWD mit Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020 konkretisiert und umgesetzt (Strategie Umgang mit

überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen, nachfolgend: Schlussbericht; vgl. dazu Urteil 1C_588/2023 vom 22. August 2024 betr. Teilrevision Rückzonungen der Gemeinde Rickenbach). Die Strategie sieht verschiedene Kriterien zur Beurteilung der raumplanerischen Zweckmässigkeit von Rückzonungen vor (unüberbaute Bauzonenfläche, Lage innerhalb der Gemeinde, Lage in der Bauzone, Erschliessung nach Art. 19 RPG, Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln [ÖV], erschwerte Bebaubarkeit). Diese Kriterien müssen nicht kumulativ erfüllt sein, d.h. massgeblich ist eine Gesamtbetrachtung. Für die raumplanerische Verhältnismässigkeit einer Rückzonung werden insbesondere die Dauer der Einzonung, das Bestehen eines Gestaltungs- oder Bebauungsplans sowie Bauabsichten berücksichtigt, sofern diese durch ein bis Ende 2018 eingereichtes Baugesuch konkretisiert worden sind (vgl. dazu zitiertes Urteil 1C_588/2023 E. 8).

E. 6.3

Vorliegend gingen Gemeinde und Regierungsrat davon aus, dass ein grosses öffentliches Interesse an der Eindämmung der Zersiedlung im sehr peripher gelegenen und landschaftlich exponierten Gebiet Schwanden bestehe, und zwar auch für die bereits überbauten Grundstücke der Beschwerdeführenden. Die Gebiete Unter- und Mittlerschwanden gälten aufgrund ihrer lockeren und verästelten Überbauung klarerweise nicht als kompaktes Siedlungsgebiet; die Grundstücke lägen in einer isolierten Bauzone und würden nicht als Baulücke wahrgenommen. Ob das Gebiet durch den Rigiweg genügend erschlossen sei, sei seit Jahrzehnten ein Streitpunkt und bis heute nicht geklärt. Die ÖV-Erschliessung entspreche der tiefsten Angebotsstufe. Überdies wiesen die meisten Grundstücke eine mittlere Gefährdung durch Rutschung auf. Aus raumplanerischer Sicht sei einzig eine Siedlungsentwicklung im Ortsteil Vitznau zweckmässig. Die Rückzonung sei verhältnismässig, weil die Grundstücke spätestens seit 1984 der Bauzone zugewiesen seien und keine Bauungs- oder Gestaltungspläne beständen. Die bestehenden Bauten genössen Bestandesschutz nach Art. 24c RPG.

E. 6.4

Das Kantonsgericht betonte, dass es vorliegend nicht um die Rückzonung einzelner Parzellen, sondern des gesamten Gebiets Schwanden gehe, weshalb eine gebietsweise Betrachtung vorzunehmen sei. Ein Teil der Grundstücke der Beschwerdeführenden sei unüberbaut (Nrn. 238, 554, 555, 559, 572, 692 und 693), während andere eine Überbauung aufwiesen (Nrn. 541, 553, 596, 597, 656, 661, 662, 664 und 710). Das Konzentrationsprinzip verlange, dass die Siedlungstätigkeit auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtbaugelände klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zusammengefasst werde. Die Rückzonung bereits überbauter Parzellen stelle zwar nicht den Optimalfall einer Rückzonung dar, könne aber in peripheren, stark zersiedelten Gebieten geboten sein. Dies sei vorliegend der Fall: Das Gemeindegebiet von Vitznau umfasse eine grosse Fläche am Südhang der Rigi. Die Besiedlung konzentriere sich um den am Vierwaldstättersee gelegenen Ortskern von Vitznau und einen nördlich und südlich daran anschliessenden Siedlungsgürtel entlang dem Seeufer. Das Gebiet Schwanden liege nördlich des Ortskerns in Hanglage. Es sei durch relativ weite und grösstenteils unüberbaute Grün- und Waldflächen vom Ortskern getrennt, während weiter nördlich und östlich des Gebiets nur noch vereinzelt Gebäude ständen. Schwanden sei somit entsprechend weit von den Versorgungseinrichtungen und öffentlichen Einrichtungen des Gemeindekerns entfernt. Das Kantonsgericht habe denn auch schon in früheren Urteilen auf die klar periphere Lage des "von keiner

raumplanerischen Logik getragenen Sonderbaugebiets" hingewiesen. Unter Berücksichtigung auch der schlechten ÖV-Erschliessung und der erschwerten Überbaukeit (mittlere Gefährdung durch Rutschungen) spreche die Gesamtwürdigung für die Rückzonung des Gebiets. Dies erscheine auch verhältnismässig, lägen die fraglichen Parzellen doch schon seit vielen Jahrzehnten in der Bauzone. Zum Stichdatum Ende 2018 hätten keine konkreten Bauabsichten bestanden.

E. 7

Die Beschwerdeführenden rügen einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsгарantie (Art. 26 BV) und die Verletzung des Raumplanungsrechts des Bundes. Es fehle bereits eine gesetzliche Grundlage für die Rückzonung von bereits mit Wohnhäusern überbauten Parzellen (so der Beschwerdeführer 1); jedenfalls aber sei dies unverhältnismässig, weil kein öffentliches Interesse an der Rückzonung des bereits weitgehend überbauten Gebiets Schwanden bestehe (so die Beschwerdeführenden 2). Mit der Rückzonung könne daher einer Zersiedlung nicht wirksam entgegengewirkt werden. Es handle sich auch nicht um vereinzelte Bauten, sondern diese stünden in einem klar verbundenen Siedlungsgefüge, das als weitgehend überbautes Gebiet zu qualifizieren sei. Schwanden liege nicht peripherer als viele andere, in der Bauzone belassene Gebiete. Es werde durch den Rigiweg strassenmässig erschlossen. Dieser sei zwischenzeitlich saniert worden; die Fahrzeit zum Dorfzentrum betrage nur 10 Minuten. Überdies sei das Gebiet auch mit der Rigibahn (Stationen Mittler- und Unterschwanden) gut erreichbar (6 Minuten ab Vitznau).

E. 7.1

Das Gebiet Schwanden liegt am Hang, oberhalb des Ortszentrums, und wird durch Wald- und Grünflächen von den nächstgelegenen Bauzonen abgegrenzt. Insofern ist die Qualifikation als "peripheres Gebiet" nicht zu beanstanden. Der Hinweis der Beschwerdeführenden, dass es andere, noch peripherer gelegene Gebiete gebe, ändert daran nichts. Im Übrigen stellten die Beschwerdeführenden vor Kantonsgericht einzig auf die Distanz zum Dorfzentrum (Kirchturm) ab, ohne den Siedlungsgürtel zu berücksichtigen, der sich beidseits des Dorfzentrums entlang dem Seeufer entwickelt hat. Die Beschwerdeführenden zeigen nicht auf, inwiefern die Frequenz der Rigibahn eine höhere Bewertung der ÖV-Güteklasse erfordern würde; erst recht wird keine Willkür dargetan. Unstreitig ist sodann, dass die meisten Grundstücke eine mittlere Gefährdung durch Rutschung aufweisen. Ob die aktuelle Erschliessung durch den Rigiweg den Anforderungen von Art. 19 RPG genügt, hat das Kantonsgericht offen gelassen, weshalb darauf nicht weiter eingegangen werden muss. Unter diesen Umständen erscheint die raumplanerische Zweckmässigkeit der Rückzonung des Gebiets Schwandens evident, soweit es sich um noch unüberbaute Parzellen handelt.

E. 7.2

Näher zu betrachten ist die Zulässigkeit der Rückzonung unüberbaubarer bzw. bereits (ganz oder teilweise) überbauter Parzellen.

E. 7.2.1

Die Beschwerdeführenden haben vor Kantonsgericht Berechnungen eingereicht, wonach 21 (und nicht lediglich 9) von 41 Parzellen überbaut seien; dies entspreche 63 % der Bauzone bzw. 85 % der effektiv überbaubaren Flächen (unter Abzug von Strassenflächen, Waldabständen, Wald sowie einer in der 2. Erschliessungsetappe gelegenen Parzelle. Das

Kantonsgericht hat keine eigenen Feststellungen zu dieser Frage getroffen; die von ihm erwähnte Zahl von 9 überbauten Grundstücken bezog sich einzig auf die im Eigentum der Beschwerdeführenden stehenden Parzellen und nicht auf die Gesamtzahl. Insofern kann ihm keine offensichtlich unrichtige Sachverhaltsfeststellung vorgeworfen werden. Die Berechnung der Beschwerdeführenden zählt sämtliche Parzellen, die eine Baute aufweisen, als vollständig überbaut und berücksichtigt damit nicht die Nutzungsreserven auf grossen, nur teilweise überbauten Grundstücken. Es erscheint auch nicht gerechtfertigt, sämtliche Flächen auszuklammern, die aufgrund von Abstandsvorschriften (z.B. Waldabstand) nicht überbaubar sind, da diese regelmässig eine höhere Ausnützung der restlichen Parzelle zulassen. Im Übrigen können nicht überbaubare Flächen innerhalb der Bauzone als Garten und damit zu nicht landwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden. Ist die Überbaubarkeit im Einzelfall (z.B. durch Wald) erheblich eingeschränkt, kann es bereits an der Baueignung fehlen; dies würde für (und nicht gegen) die Zuweisung des betreffenden Grundstücks zur Nichtbauzone sprechen (analog Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG).

E. 7.2.2

Die bestehenden Bauten bilden je eine Häusergruppe in Mittel- und Unterschwanen, die durch mehrere unüberbaute Parzellen voneinander getrennt sind. Aufgrund ihrer geringen Grösse, ihrer lockeren Überbauung und ihrer peripheren Lage weisen die beiden Häusergruppen keinen Siedlungscharakter auf, weshalb sie weder für sich noch zusammengenommen als weitgehend überbautes Gebiet qualifiziert werden können (vgl. zu diesem Begriff BGE 132 II 218 E. 4.1; Urteile 1C_374/2011 vom 14. März 2012 E. 2.1.1 und E. 2.3, je mit Hinweisen). Dieses Kriterium wird zwar in Art. 15 RPG nicht mehr ausdrücklich erwähnt, bleibt aber mit Blick auf das Konzentrationsprinzip für die Bauzonenausscheidung sowie allfällige Rückzonungen relevant.

E. 7.2.3

Die Rückzonung des Gebiets Schwanden reduziert die Grösse der Bauzone um die gesamte, bisher der Wohnzone zugewiesene Fläche, d.h. über 4.3 ha. Diese Feststellung des Kantonsgerichts trifft formell zu. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Redimensionierungsziele auf der gesamten rückgezonten Fläche erreicht werden können, auch soweit diese bereits überbaut sind. Die Redimensionierung der Bauzonen ist kein Selbstzweck, sondern steht im Dienste einer haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG) und den Bestrebungen, die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Wald und die Landschaft zu schützen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. a-b RPG). Sie soll insbesondere eine weitere Zersiedlung der Landschaft verhindern, naturnahe Landschaften und Erholungsräume sowie landwirtschaftliche Flächen erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. a und d und Art. 15 Abs. 3 RPG). Sind peripher gelegene Grundstücke bereits überbaut, so bewirken sie bereits eine Zersiedlung der Landschaft. Dies kann aufgrund des Bestandsschutzes (Art. 24c RPG) nicht mehr rückgängig gemacht werden. Insofern sind prioritär unüberbaute Parzellen rückzuzonen, wie dies auch die Luzerner Rückzonungsstrategie vorsieht. Allerdings steht der Umstand, dass bereits bestehende Bauten zonenwidrig werden, einer Rückzonung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht entgegen. Im Urteil 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 (E. 2.2.1) wies das Bundesgericht darauf hin, dass solche Situationen künftig zunehmen dürften, da zahlreiche Gemeinden ihre Bauzonen deutlich verkleinern müssten, und kein Anspruch auf die Belassung in der Bauzone bestehe. Auch in derartigen Fällen kann sich die Rückzonung auf Art. 15 Abs. 2 RPG stützen, sofern sie raumplanerischen

Zielen und Grundsätzen entspricht. Vorliegend haben die Vorinstanzen überzeugende Gründe für die Rückzonung des peripher gelegenen und landschaftlich exponierten Gebiets Schwanden dargelegt. Insbesondere gilt es, eine weitere bauliche Entwicklung und damit einhergehende zusätzliche Anforderungen an die Erschliessung zu verhindern. Würden nur die bestehenden Häusergruppen in der Bauzone belassen, würde dies zur Schaffung von zwei Kleinstbauzonen führen, was dem Konzentrationsgrundsatz widerspricht. In dieser Situation war die Gemeinde ohne Weiteres berechtigt, das gesamte Gebiet Schwanden der Landwirtschaftszone zuzuweisen.

E. 7.3

Die Rückzonung stellt einen Eingriff in das Eigentum dar (Art. 26 BV) und muss daher im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 36 BV).

E. 7.3.1

Es besteht ein erhebliches Interesse an der Reduktion überdimensionierter Bauzonen, namentlich in peripher gelegenen Gebieten wie Schwanden. Dies gilt vor allem für die noch unüberbauten Parzellen; nach dem Gesagten besteht ein öffentliches Interesse aber auch an der Rückzonung bereits überbauter Parzellen, um isolierte Kleinstbauzonen in der Landwirtschaftszone zu verhindern. Soweit die Grundstücke bereits überbaut sind, geniessen sie einen erweiterten Bestandesschutz gemäss Art. 24c RPG , d.h. sie dürfen unter den gesetzlichen Voraussetzungen erneuert, teilweise geändert, massvoll erweitert oder wiederaufgebaut werden. Dies mindert das Gewicht des Eigentumseingriffs.

E. 7.3.2

Das Kantonsgericht berücksichtigte, entsprechend den Vorgaben der Luzerner Rückzonungsstrategie, dass die fraglichen Parzellen während vielen Jahrzehnten in der Bauzone lagen und zum Stichdatum Ende 2018 keine konkreten Bauabsichten bestanden. Die Beschwerdeführenden machen dagegen geltend, Grund für die Nichtrealisierung von Bauvorhaben sei einzig der Umstand, dass zunächst die Gemeinde (am 13. November 2013) und anschliessend der Kanton (am 24. April 2018) eine Planungszone über das Gebiet verhängt hätten. Dies spricht jedoch nicht gegen die Rückzonung des Gebiets, im Gegenteil: Durch die frühzeitige Bekanntgabe von Rückzonungsabsichten und ihrer planerischen Sicherung (Planungszone) wird verhindert, dass die betroffenen Grundeigentümer und -eigentümerinnen auf den Fortbestand der Bauzone vertrauen und deshalb Zeit und Geld für Bau- und Gestaltungspläne investieren, die sich anschliessend als nutzlos erweisen.

E. 7.4

Nach dem Gesagten sind die streitigen Rückzonungen aus raumplanerischer Sicht nicht zu beanstanden und stellen keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar.

E. 8

Schliesslich rügen die Beschwerdeführenden eine Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), weil andere, noch peripherer gelegene bzw. schlechter erschlossene oder weniger überbaute Gebiete wie Husen, Husenboden, Ächerli, Schibern, Unterwilen, Grubisbalm und Rigi First nicht rückgezont worden seien.

E. 8.1

Das Kantonsgericht erwog, die Vorbringen der Beschwerdeführenden seien pauschal gehalten bzw. beschränkten sich auf den Vergleich einzelner Kriterien, ohne konkret

darzulegen, inwiefern die erwähnten Quartiere sämtliche Kriterien für eine Rückzonung erfüllten. Im Übrigen zeigten die Erwägungen des angefochtenen Entscheides in nachvollziehbarer und schlüssiger Weise, dass zwischen den jeweiligen Gebieten Unterschiede in Bezug auf die Rückzonungskriterien bestünden, weshalb keine vergleichbaren Verhältnisse vorlägen.

E. 8.2

Dies ist nicht zu beanstanden. In der Tat begnügten sich die Beschwerdeführenden vor Verwaltungsgericht (wie auch vor Bundesgericht) mit punktuellen Vergleichen, ohne zwischen Wohn- und Tourismuszonon zu differenzieren und ohne auf die Argumente der Gemeinde (z.B. in der Botschaft zur Gemeindeversammlung) und des Regierungsrats näher einzugehen. Auch wurde, wie bereits aufgezeigt (oben, E. 7.1), für die periphere Lage einzig auf die Nähe zum Dorfzentrum abgestellt, ohne die Lage innerhalb des Siedlungsgürtels am Seeufer zu berücksichtigen. Diese Vorbringen vermögen daher keine rechtlich relevante Ungleichbehandlung aufzuzeigen.

E. 9

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 66 BGG). Die anwaltlich vertretene Gemeinde Vitznau prozessiert in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG).

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