

LU_GERICHTE 7H 18 231 vom 2. Mai 2019

LU Gerichte, 2019-05-02, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_18_231

FR: LU_GERICHTE 7H 18 231 du 2 mai 2019

IT: LU_GERICHTE 7H 18 231 del 2 maggio 2019

Regeste

Der regierungsrätliche Erlass einer Planungszone in der Gemeinde Vitznau beruht auf einer gesetzlichen Grundlage, entspricht im Hinblick auf die bundesrechtlichen Vorgaben (Rückzonungsbedarf) einem wichtigen öffentlichen Interesse und ist verhältnismässig. | Art. 15 Abs. 2 RPG, Art. 27 RPG; § 17 PBG, § 82 PBG; Art. 26 BZR. | Bau- und Planungsrecht

Erwägungen

E. 2

Für die Gebiete Schwanden, Teufibalm, Ächerli, Büel, Seemli sowie Stacher/Grund/Büntli in der Gemeinde Vitznau wird eine kantonale Planungszone gemäss Plan "Kantonale Planungszone betreffend die Gemeinde Vitznau, Gebiete Schwanden, Teufibalm, Ächerli, Büel, Seemli, Stacher/Grund/Büntli" vom 17. April 2018 mit den dazugehörigen provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften erlassen.

E. 3

Neue Bauvorhaben sind auf ihre Verträglichkeit im Landschafts- und Ortsbild zu prüfen. Der Gemeinderat kann im Baubewilligungsverfahren Auflagen bezüglich der Standortwahl, den Abmessungen, der Materialwahl sowie der gestalterischen Einordnung von Bauten und Anlagen erlassen. Zudem kann er zum Schutze des Landschaftsbildes die Pflanzung von Hecken oder Bäumen anordnen.

E. 3.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, der Regierungsrat sei für den Erlass der Planungszone nicht zuständig gewesen. Er dürfe nur dann tätig werden, wenn die Gefahr bestehe, dass die kantonale Nutzungsplanung unterlaufen werden könnte. Vorliegend gehe es aber um die Sicherung von zukünftigen kommunalen Nutzungsplänen bzw. Nutzungsvorschriften. Eine solche vorsorgliche Massnahme liege allein in der Kompetenz der kommunalen Behörden. Dadurch, dass der Regierungsrat eine Planungszone auf dem Gebiet der Gemeinde Vitznau erlassen habe, habe er die gesetzliche Zuständigkeitsordnung missachtet und sich eine Befugnis angemasst, welche die hierarchische Ordnung zwischen den Planungsträgern und deren Funktionen missachte. Letztlich argumentieren die Beschwerdeführer, dass die Berufung des Regierungsrats auf § 82 Abs. 2 PBG fehl gehe und es folglich der angefochtenen Planungszone an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage mangle.

E. 3.2.1

Müssen Nutzungspläne angepasst werden, kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszone bestimmen. Innerhalb der Planungszone darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte (Art. 27 Abs. 1 RPG).

Im Kanton Luzern regeln die §§ 81 ff. PBG das Instrument der Planungszone. Im Vordergrund steht die Kompetenz der Gemeinde, die als Planungsträgerin für den Erlass von Zonenplänen sowie von Bau- und Zonenreglementen zuständig ist (§ 17 Abs. 1 lit. a PBG). Sie kann denn auch für genau bezeichnete Gebiete der Gemeinde Planungszonen bestimmen (§ 82 Abs. 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 lit. d PBG). Diese dienen der Sicherstellung der Nutzungsplanung (§ 81 Abs. 1 PBG). Darüber hinaus kann der Regierungsrat zur Wahrung des Raumplanungsrechts auf dem Gebiet des Kantons Planungszonen bestimmen (§ 82 Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 lit. b PBG). Mit der Bestimmung von Planungszonen sind zugleich die provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften festzulegen (§ 81 Abs. 2 PBG).

E. 3.2.2

Die Zuständigkeit des Regierungsrats für den Erlass einer Planungszone ergibt sich generell aus § 17 Abs. 2 lit. b PBG. Diese Norm findet sich im Abschnitt 2.3 "Nutzungsplanung" unter dem Titel "Gemeinsame Bestimmungen". Die Überschrift von § 17 PBG "Zuständigkeit" regelt einerseits die Befugnisse der Gemeinde und andererseits jene des Regierungsrats. Die Befugnisse der kommunalen Körperschaft und des Regierungsrats als oberste vollziehende kantonale Behörde sind mit Bezug auf die Zuständigkeit für den Erlass von Planungszonen identisch formuliert. § 17 PBG ist jedenfalls keine Beschränkung der Befugnisse oder eine konkurrierende oder gar ausschliessende Zuständigkeit zu entnehmen. Die formale Zuständigkeit des Regierungsrats wird in § 82 Abs. 2 PBG wiederholt. Inhaltlich besteht insofern eine Differenz zur Zuständigkeit der Gemeinde, als der Regierungsrat "zur Wahrung des Raumplanungsrechts auf dem Gebiet des Kantons" Planungszonen bestimmen kann, wogegen die Gemeinde gestützt auf den Wortlaut von § 82 Abs. 1 PBG allgemein Planungszonen erlassen kann. Aus der Zweck- oder Zielformulierung nach Abs. 2 kann jedoch weder ein gesetzlicher Vorrang der Gemeinde noch eine spezifische Interessenlage abgeleitet werden, welche die Befugnisse des Regierungsrats einschränken würden. Die Planungszonen dienen der Sicherstellung der Nutzungsplanung (§ 81 Abs. 1 PBG). Der Gesetzgeber unterscheidet im Zweckartikel nicht zwischen der Gemeinde und dem Regierungsrat. Auch hinsichtlich des Verfahrens und der Rechtswirkungen (§§ 84 und 85 PBG) sind die Bestimmungen auf beide Entscheidungsträger zugeschnitten.

E. 3.2.3

Hinsichtlich der Anforderungen an die gesetzliche Grundlage ist Folgendes zu bemerken: Staatliche Massnahmen müssen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen (Legalitätsprinzip, Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]). Dass eine gesetzliche Norm, die den Regierungsrat zur Bestimmung von Planungszonen berechtigt, vorhanden ist, lässt sich nicht in Abrede stellen. Die Beschwerdeführer sind aber der Auffassung, § 82 Abs. 2 PBG gelange nicht zur Anwendung, weil mit der angefochtenen Planungszone allein die kommunalrechtliche (künftige) Nutzungsordnung sichergestellt werden soll. Dazu sei jedoch allein die Gemeinde bzw. das von ihr bezeichnete Organ befugt. Bei der Auslegung des Normsinns und der Tragweite der kantonalen Planungszone ist das Bundesrecht wegleitend. Gemäss Art. 27 Abs. 1 RPG kann die zuständige Behörde für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen bestimmen, wenn Nutzungspläne angepasst werden müssen oder noch keine vorliegen. Innerhalb der Planungszonen darf nichts unternommen werden, was die Nutzungsplanung erschweren könnte. Planungszonen dürfen für längstens fünf Jahre bestimmt werden; das kantonale Recht kann eine Verlängerung vorsehen (Art. 27 Abs. 2

RPG). Art. 27 RPG ist hinreichende gesetzliche Grundlage für die Festsetzung von Planungszonen; es bedarf keiner kantonalen Rechtsgrundlage bzw. keines kantonalen Ausführungsrechts für den Bereich, der von Art. 27 RPG geregelt ist. Das kantonale Recht hat aber die Behördenorganisation und, im Rahmen des Bundesrechts (Art. 33 f. RPG, Art. 4 BV), die Verfahren zu ordnen. Sodann kann das kantonale Recht Planungszonen auch für Gegenstände vorsehen, die in Art. 27 RPG nicht enthalten sind; Art. 27 RPG ist keine abschliessende Norm, die weitergehendes kantonales Recht ausschliesse (vgl. Ruch, in: Komm. zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Hrsg. Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch], Zürich 1999, Art. 27 RPG N 24). Folglich verlangt das Bundesrecht von den in Raumplanungssachen zuständigen Behörden, Planungszonen zu bestimmen, um eine künftige Nutzungsplanung und zwingende Vorgaben des Bundesrechts hinsichtlich des Umfangs und der Qualität von Nutzungszonen einstweilen sicherzustellen. Den bundesrechtlichen Grundsatz hat der kantonale Gesetzgeber mit den Bestimmungen in §§ 81 ff. PBG umgesetzt. Regelmässig sind es die Gemeinden, die einzugreifen befugt und verpflichtet sind, wo es um die Sicherung kommunaler Nutzungspläne geht, während der Kanton zum Schutz der kantonalen Nutzungsplanung und zur Ersatzvornahme bei Nichthandeln der Gemeinden berufen wird (Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 RPG N 30). Im vorliegenden Fall ist der Regierungsrat aufgerufen, zur Wahrung des Raumplanungsrechts Planungszonen zu erlassen. Diese weitgehende Verweisung auf die kantonalrechtliche Verantwortlichkeit bei der Erfüllung der durch das RPG formulierten Ziele und übertragenen Aufgaben ist sinnvoll und nötig, namentlich wenn es um vorläufige Massnahmen zur Sicherung gesetzgeberischer Anliegen geht (Revision von Nutzungsordnungen). Dass dabei das Ziel im Vordergrund steht, bauliche Tätigkeiten einzuschränken oder zu untersagen, um eine Änderung von Nutzungsvorschriften nicht zu unterlaufen, bedarf keiner weiteren Begründung. Die Vorinstanz führt in diesem Zusammenhang zu Recht aus, vorrangig sei die Gesamtbilanz im Kanton, was den zu grossen Umfang der Bauzonen und die Pflicht zur Rückzonung betrifft. Wie vorne dargelegt, sind gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG und den teilrevidierten kantonalen Richtplan 2015 (KRP) die Anforderungen an bisherige (zu grosse) und neue Bauzonen erheblich verschärft worden. Für die Frage der Rückzonungen, mit welcher viele Gemeinden des Kantons Luzern befasst sind oder befasst sein werden, wird das Instrument der Planungszone an Bedeutung gewinnen. Alle Akte, die nach dem RPG als Nutzungspläne gelten, fallen unter Art. 27 Abs. 1 RPG und damit unter die Rechtsfigur der Planungszone als spezielle vorsorgliche Massnahme (vgl. auch Ruch, Komm. Raumplanung, a.a.O., Art. 27 RPG N 35).

E. 3.2.4

Eine Auslegung der Kompetenznormen und des Anwendungsbereichs der Planungszone muss die aktuelle Rechts- und Sachlage berücksichtigen. Gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG sind – wie erwähnt – überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren. Ferner sind Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen; dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen. Insbesondere sind die Fruchtfolgeflächen zu erhalten sowie Natur und Landschaft zu schonen (Art. 15 Abs. 3 RPG). Schliesslich erarbeiten Bund und Kantone zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Art. 15 Abs. 5 RPG). Gestützt auf diese Rechtslage greift die Sicherstellung einer Nutzungsordnung, welche einerseits zu grosse Bauzonen verkleinern oder aus der raumplanungsrechtlichen Überbaubarkeit entlassen muss (Rück- und Auszonungen) und mit welcher andererseits

neue Einzonungen nur unter eingeschränkten Bedingungen noch möglich sind, über die Ortsplanungen der Gemeinden hinaus. Gerade die Abstimmung der Bauzonen, welche vor Gemeindegrenzen nicht mehr Halt macht, erfordert eine kantonale Gesamtschau. Auch deshalb ist nicht ersichtlich, weshalb der Regierungsrat im Fall der Gemeinde Vitznau die hier umstrittene Planungszone nicht hätte erlassen dürfen. Fest steht denn auch, dass die Bauzonen in zahlreichen Kantonen überdimensioniert sind und das geltende Recht Lücken aufweist. So fehlten insbesondere auch klare Vorgaben zur Entwicklung und Begrenzung des Siedlungsgebiets in den kantonalen Richtplänen (Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20.1.2010, in: BBl 2010 1053). Die Kantone müssten daher ihre Richtpläne anpassen, um insbesondere die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt und ihre Verteilung im Kanton zu bestimmen, eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen zu bewirken und sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 RPG; BBl 2010 1069 ff.). Wo dies nicht der Fall ist, sind Rückzonungen erforderlich (Art. 15 Abs. 2 RPG; zum Ganzen: BGer-Urteile 1C_384/2016 vom 16.1.2018 E. 2.3 und 1C_365/2015 vom 9.12.2015 E. 4.3.1 mit Hinweisen).

E. 3.2.5

Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist ein zentrales Anliegen des revidierten RPG. Die Anpassung geltender Nutzungspläne an die bundesrechtlichen Vorgaben entspricht damit einem wichtigen öffentlichen Interesse. Sie erfolgt in den rechtsstaatlich vorgesehenen Verfahren, was zur Folge hat, dass die Umsetzung im Rahmen einer neuen Bau- und Zonenordnung und eines Zonenplans aufwändig und zeitraubend ist. Umso mehr müssen provisorische Nutzungsvorschriften und -beschränkungen erlassen werden können, um die Verpflichtung nach Art. 15 Abs. 2 RPG nicht ihres Sinnes zu berauben. Es trifft zu, dass neue Nutzungspläne und neue Bau- und Nutzungsvorschriften ab dem Zeitpunkt ihrer öffentlichen Auflage als Planungszone gelten. Sie ersetzen dann die einstweiligen Vorschriften, die mit der Planungszone verbunden sind (§ 85 PBG). Das bedeutet aber nicht, dass die Planungszone subsidiär im Verhältnis zu laufenden Revisionsbestrebungen einer Gemeinde ist. Im vorliegenden Fall hatte die Gemeinde Vitznau im Rahmen der Revision der Ortsplanung einen Entwurf aufgelegt und dieser zeitigte bis zur Beschlussfassung die Wirkungen einer Planungszone. Es ist nachvollziehbar, dass nach der Ablehnung der Revisionsvorlage der Gemeinderat nicht sogleich eine überarbeitete und angepasste Revisionsvorlage dem Souverän unterbreiten kann. Die Ablehnung einer Ortsplanungsrevision bedarf der gründlichen Analyse und – wie bei jeder kommunalen Bauordnung – gilt es verschiedensten Interessen und Entwicklungen Rechnung zu tragen.

E. 3.3

Nach dem Gesagten folgt, dass die Intervention des Regierungsrats mittels Erlasses einer Planungszone erstens auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage beruht und zweitens durch öffentliche Interessen im Hinblick auf die bundesrechtlichen Vorgaben (Rückzonungsbedarf) gedeckt ist. Was die Beschwerdeführer dagegen einwenden, überzeugt nicht.

E. 3.3.1

Die Materialien lassen nicht den Schluss zu, der Regierungsrat hätte in der vorliegenden Konstellation nicht auf das Instrument der Planungszone greifen dürfen. In der Botschaft werden die allgemeinen Grundsätze der Planungszone (Rechtswirkungen) dargelegt und festgestellt, es gehe um die Umsetzung von Art. 27 RPG. Sodann wird die Befugnis der

Gemeinde gemäss § 82 Abs. 1 PBG behandelt und jene des Regierungsrats gemäss Abs. 2. Dass letztere Befugnis wegen der Kompetenz der Gemeinden eine Änderung oder Abschwächung erfahren hätte, geht aus der entsprechenden Botschaft nicht hervor (vgl. Botschaft zum Entwurf des Planungs- und Baugesetzes (B 119) vom 12.8.1986, in: GR 1986 S. 759 f.). Insgesamt können den Materialien keine Hinweise entnommen werden, aus welchen die Beschwerdeführer zur Untermauerung ihres Standpunkts etwas zu ihren Gunsten ableiten könnten. Ferner verweisen die Beschwerdeführer auf den von Mischa Berner verfassten Kommentar (Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 677). Dieser Autor vertritt die Auffassung, der Regierungsrat dürfe nur dann tätig werden, wenn es um die Plansicherung der kantonalen Nutzungsplanung gehe. Ob diese Lehrmeinung so zutrifft, kann dahin gestellt bleiben. Selbst wenn die Ausführungen im Sinn eines "Auffangtatbestands" der Zuständigkeit zu verstehen wären, bliebe der Umstand zu beachten, dass vorliegend gerade die kantonale Nutzungsplanung, begriffen als Bundesaufgabe nach Art. 15 Abs. 2 RPG, gegeben ist. Im Übrigen verweist Berner zur Begründung seiner Auffassung lediglich auf § 82 Abs. 2 PBG. Doch diese Bestimmung erwähnt keine Beschränkung auf eine "kantonale Nutzungsplanung", sondern verweist explizit auf die "Wahrung des Raumplanungsrechts auf dem Gebiet des Kantons", was für eine weite Auslegung des Zwecks einer kantonalen Planungszone spricht. Dass der Regierungsrat dabei auch den Aspekt der kommunalen Planungsautonomie zu beachten hat, ist im Rahmen der Interessenabwägung zu berücksichtigen, rechtfertigt aber keine Einschränkung auf die "kantonale Nutzungsplanung". Abgesehen davon kann dieser Begriff auch nicht dahingehend interpretiert werden, als damit ausschliesslich kantonale Nutzungszonen gemäss § 17a PBG (in der bis am 31.12.2001 gültigen Fassung [aPBG]) gemeint wären (vgl. dazu LGVE 1996 II Nr. 3). Eine solche Einschränkung würde zu weit greifen und findet keine Grundlage in Gesetz und Materialien.

E. 3.3.2

Die Genehmigungspflicht von Nutzungsplänen und ihren Anpassungen nach Art. 26 RPG, die dem Regierungsrat obliegt (§ 17 Abs. 2 lit. c PBG), verträgt sich mit dessen Befugnis, Planungszone zu erlassen. Die Beschwerdeführer verkennen, dass die Planungszone ein rechtliches Instrument der vorläufigen Sicherung ist, wogegen die Genehmigung von Nutzungsplänen den Abschluss eines ordentlichen Gesetzgebungs- und Planungsverfahrens darstellt. Es mag zutreffen, dass die umstrittene Planungszone bestimmte Grundentscheidungen bezüglich Grösse und Lage von Bauzonen vorwegnimmt. Dies liegt aber in der Natur der Planungszone begründet, die gerade spätere (ordentliche) Nutzungsordnungen sichern will. Allerdings sind die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament frei, ausgearbeitete Vorlagen und Nutzungsvorschriften zu korrigieren, was gerade die Ablehnung der Revisionsvorlage im November 2017 durch die Stimmberechtigten der Gemeinde Vitznau gezeigt hat. Die hierarchische Zuständigkeitsordnung im Raumplanungsrecht wird jedenfalls nicht unterlaufen, wenn der Regierungsrat eine kantonale Planungszone auf Gemeindegebiet erlässt. Nachdem der Gemeinderat im Grundsatz nicht gegen den Erlass einer kantonalen Planungszone opponiert hat, liegt im Übrigen auch keine Verletzung der kommunalen Planungsautonomie vor.

E. 3.3.3

Die Beschwerdeführer verweisen auf das Zustandekommen der regierungsrätlichen Planungszone. Sie sind der Auffassung, die Gemeinde Vitznau habe ihre Verantwortung nicht wahrgenommen bzw. die unangenehme Aufgabe an eine kantonale Behörde delegiert.

Richtig ist, dass die hier angefochtene Planungszone auch das Ergebnis von Verhandlungen zwischen der Gemeindebehörde und dem zuständigen Departement ist. Der Umstand allein, dass Abklärungen und Absprachen zwischen den Behörden stattgefunden haben, lässt jedoch weder die Zuständigkeit des Regierungsrats noch dessen gesetzliche Kompetenz beanstanden. Es ist verständlich, wenn der Gemeinderat nach der Ablehnung der Bau- und Zonenordnung durch den Souverän die Revisionsvorlage neu ausarbeiten lassen muss, allenfalls mit Neubesetzung der vorberatenden Kommissionen und unter verstärktem Einbezug der Stimmbevölkerung. Warum bei dieser Sachlage der Gemeinderat sogleich und in eigener Kompetenz eine kommunale Planungszone hätte erlassen müssen, ist nicht ersichtlich. Zwar hätte der Gemeinderat von seiner Befugnis Gebrauch machen können. Wenn er aber bei der teilweise verworrenen und dem Gericht aus zahlreichen Verfahren bekannten widerstreitenden und schwierigen Interessenlage, nicht zuletzt im Gebiet Schwanden, davon abgesehen hat, liegt dies im Ermessen des politischen Entscheidungsträgers. Mit der blossen Vorbereitung der nächsten Ortsplanung konnte indes eine Sicherung der künftigen Nutzungsplanung und der Raumordnung im Sinne des RPG nicht greifen. Angesichts der in Aussicht stehenden Planungsschritte war aber mit Aktivitäten von künftig Betroffenen zu rechnen, sodass auch eine gewisse Dringlichkeit das Einschreiten des Regierungsrats zu Gunsten der wichtigen raumplanerischen Interessen zu begründen vermag. Im Übrigen gilt es zu beachten, dass diverse Verbände das Gesuch um Erlass einer Planungszone direkt beim Regierungsrat eingereicht haben, und nicht beim Gemeinderat Vitznau. Wenn dieser in der Folge in das Verfahren einbezogen wurde und sich gegen das Ausmass der Planungszone (nicht aber gegen die Planungszone als solche) ausgesprochen hat, ist dies Ausfluss eines im Raumplanungsrecht üblichen Anhörungsverfahrens und nicht zu beanstanden. Schliesslich kann nicht davon gesprochen werden, der Regierungsrat habe mit dem angefochtenen Entscheid in der Sache aufsichtsrechtliche Massnahmen getroffen. Wie ausgeführt, stehen die Instanzen, die Planungszonen erlassen dürfen, in keinem hierarchischen oder subsidiären Verhältnis. Die hier umstrittene Verfügung ist als eigenständige Anordnung des Regierungsrats zu betrachten, weswegen die Hinweise der Beschwerdeführer auf die aufsichtsrechtliche Funktion gemäss Gemeindegesetz fehlgehen.

E. 4

In den im Zonenplan bezeichneten reichstrukturierten Gebieten sind Terrainveränderungen (Abgrabungen, Aufschüttungen, Ablagerungen) und bauliche Bodenverbesserungen nicht gestattet: ausgenommen sind zwingend erforderliche Massnahmen zur Erschliessung oder Gefahrenabwehr." C. In der Begründung wird ausgeführt, gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG und den vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigten teilrevidierten kantonalen Richtplan 2015 (KRP) seien die Anforderungen an die Dimensionierung und die räumliche Verteilung der Bauzonen im Kanton angepasst worden. Die Gemeinden seien angewiesen, bei Anpassungen des Siedlungsleitbildes oder der Nutzungsplanung die Auszonung insbesondere von peripheren oder blockierten unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Das BUWD habe aufgrund dieser Rechtslage und als Auftrag aus dem kantonalen Richtplan eine Strategie "Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen" entwickelt. Darin werden u. a. Gemeinden bezeichnet, die über zu grosse Bauzonen verfügen; unüberbaute Bauzonen identifiziert, die einen peripheren Standort aufweisen und durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen sind; und schliesslich werden die planungsrechtlichen Möglichkeiten und Massnahmen aufgezeigt. Bei der Umsetzung der Strategie wurde der Kanton Luzern in drei Gemeindetypen – bezogen auf die planerischen

Vorgaben und Bedürfnisse – eingeteilt: In die Einzonungsgemeinden (Bauzonengrösse in Bezug auf den Wachstumswert ist nicht erreicht und damit Einzonungen noch möglich), in die Kompensationsgemeinden (Bauzonengrösse entspricht in etwa dem Wachstumswert und damit sind Einzonungen nur noch gegen Auszonungen gleicher Grösse möglich) und die Rückzonungsgemeinden (Bestand von klarerweise zu grossen Bauzonen; Verpflichtung zur Rückzonung). Bei der Gemeinde Vitznau handelt es sich um einen Fall des dritten Typus, folglich um eine Rückzonungsgemeinde. Errechnet wurde ein Reduktionsbedarf bei den unüberbauten Bauzonen von rund 9,7 Hektaren sowie von 3 Hektaren an bereits überbauter Bauzonen an sehr peripherer Lage (Schwanden und Teufibalm). In Bezug auf letztere Fläche sei die Rückzonung wegen der ungenügenden Erschliessung zu prüfen. Schliesslich wurde zur Begründung bemerkt, dass die Gemeinde Vitznau den Erlass einer (kommunalen) Planungszone nicht beabsichtige, sich jedoch mit einer kantonalen Planungszone einverstanden erkläre. Ohne das Instrument der Planungszone bestünde die Gefahr, dass in der Gemeinde Vitznau die Strategieziele, erarbeitet nach den Vorgaben des Bundesrechts und der Richtplanung, unterlaufen würden. D. Im Rahmen der Auflage der Planungszone erhoben diverse Privatpersonen und eine Immobiliengesellschaft Einsprache, so auch C und D. Mit Entscheid Nr. 874 vom 7. September 2018 wies der Regierungsrat alle Einsprachen im Sinne der Erwägungen ab, soweit darauf einzutreten war. E. Dagegen liessen C und D Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Sie beantragten, dass der Beschluss Nr. 874 des Beschwerdegegners vom 7. September 2018 aufzuheben und die Planungszone für die Gebiete Schwanden, Teufibalm, Ächerli, Büel, Seemli und Stacher/Grund/Büntli in der Gemeinde Vitznau aufzuheben sei. Eventualiter sei der Beschluss Nr. 874 des Beschwerdegegners vom 7. September 2018 insoweit aufzuheben, als das Grundstück Nr. z aus der Planungszone zu entlassen sei. Der Regierungsrat schloss auf Abweisung der Beschwerde, soweit auf sie eingetreten werden könne. Aus den Erwägungen: 3.

E. 4.1

Die Beschwerdeführer bringen vor, es sei willkürlich, wenn der Regierungsrat einzig die Gemeinde Vitznau zum Testfall für künftige kantonale Planungszone gewählt habe. Er hätte folgerichtig bei allen 21 Gemeinden des Kantons, in denen der Rückzonungsbedarf ausgewiesen sei, jeweils Planungszone verfügen müssen.

E. 4.2

Dem ist vorab zu entgegnen, dass in jeder Gemeinde, in denen (zu grosse) Baulandreserven vorhanden sind, besondere Verhältnisse vorliegen, die auch nach je speziellen Massnahmen verlangen. Die kantonalen Behörden sind denn auch seit längerer Zeit – im Hinblick auf die Umsetzung von Art. 15 Abs. 2 RPG und die Vorgaben im kantonalen Richtplan – bestrebt, mit den kommunalen Verantwortlichen Lösungen zu vereinbaren oder Absprachen zu treffen. Dabei stehen unterschiedliche rechtliche und konsensuale Handlungsformen zur Verfügung. Neben kommunalen Planungszone und – wie hier – regierungsrätlichen stehen die Auflage von neuen Nutzungsplänen und neuen Bau- und Nutzungsvorschriften zur Diskussion, denen die Wirkung einer Planungszone zukommt (§ 85 Abs. 2 PBG). Ferner sind Vereinbarungen zwischen den interessierten Personen denkbar, oder auch – bei Vorliegen besonderer Verhältnisse – Sistierungen von hängigen Planungs- und Bauverfahren (Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 32 vom 16.4.2019). Abgesehen von den besonderen Umständen des Einzelfalls ist vorliegend von Bedeutung, dass Umwelt- und Schutzverbände direkt an den Regierungsrat gelangten mit dem Begehren,

eine Planungszone zu erlassen. Dass der gesamte Rückzonungsbedarf rund 158 Hektaren umfasst, bedeutet nicht, dass der Bedarf in der Gemeinde Vitznau vernachlässigt oder mit Blick auf die kantonalen Verhältnisse aufgerechnet werden kann. Die Beschwerdeführer verharmlosen die Problematik der zu grossen Bauzonen, wenn sie argumentieren, allfällige Bautätigkeiten in den von der Planungszone erfassten Gebieten könnten die Raumentwicklungsstrategie des Kantons kaum gefährden. Auch wenn das maximal zulässige Siedlungsgebiet im Kanton Luzern 12'000 Hektaren misst, sind punktuelle Sicherstellungen und vorsorgliche Massnahmen vonnöten, um ein weiteres Ausufern von überbautem Gebiet und damit verbunden von schwerlich restituierbaren Verhältnissen zu verhindern. Daran ändert nichts, dass allenfalls in wenigen Monaten die Gemeinde Vitznau eine revidierte Bau- und Zonenordnung öffentlich auflegt mit der Folge, dass diese dann als Planungszone gilt. Ebenso wenig ist von Bedeutung, dass in den vom Perimeter der Planungszone betroffenen Gebieten lediglich zwei Baugesuche hängig seien.

E. 4.3

Umstritten ist die Bedeutung der Anpassungsfrist für die Zonenpläne und die Bau- und Zonenreglemente bis Ende 2023. Letztere Frist gemäss § 224 PBG steht vorrangig im Zusammenhang mit den Änderungen der Revision des kantonalen PBG vom 17. Juni 2013. Hauptpunkt der damaligen Revision war die Überführung der Baubegriffe und Messweisen laut der IVHB. Dass im Übrigen das Bundesrecht mit der Forderung nach Reduktion überdimensionierter Bauzonen einen erheblichen Massstab für die Erforderlichkeit einer Planungszone darstellt, und zwar unabhängig von gesetzten Übergangs- und Anpassungsfristen, kann nach dem Gesagten nicht zweifelhaft sein. Die Beschwerdeführer sind einmal mehr darauf hinzuweisen, dass erstens die Gemeinde Vitznau im Revisionsverfahren betreffend Ortsplanung steht, zweitens ein erster Entwurf vom Volk abgelehnt wurde und drittens die Gemeindebehörden den Erlass einer Planungszone im Grundsatz unterstützen. Das ist ausreichend. Die Berufung auf die Übergangsbestimmungen nach Art. 38a RPG können daher das Vorgehen des Regierungsrats nicht in Frage stellen.

E. 5

Die Beschwerdeführer bestreiten die materiellen Voraussetzungen für den Erlass einer Planungszone. Namentlich unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit halten sie diese für nicht zulässig.

E. 5.1

Art. 27 RPG und §§ 81 ff. PBG bezwecken die Sicherung der Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden. Künftigen Nutzungsplänen und -vorschriften wird durch den Erlass einer Planungszone eine sogenannte negative Vorwirkung zuerkannt, indem Baubewilligungen nur noch erteilt werden, wenn dadurch die Realisierung der vorgesehenen Neuordnung nicht erschwert wird. Unzulässig ist dagegen die positive Vorwirkung, d.h. die Anwendung des künftigen, noch nicht in Kraft gesetzten Rechts unter Nichtanwendung des geltenden Rechts (BGE 136 I 142 E. 3.2 m.H.). Der Inhalt der konkreten Planungszone ist auf den Sicherungszweck auszurichten und zu beschränken (Ruch, in: Praxiskomm. RPG: Nutzungsplanung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2016, Art. 27 RPG N 29). Mit anderen Worten hat eine Planungszone nicht zur Folge, dass eine künftige Nutzungsordnung strikt (vor-)angewendet würde, wie wenn sie bereits in Kraft stünde (BGer-Urteil 1C_518/2016

vom 26.9.2017 E. 5.5). Zu verhindern ist eine Vereitelung der beabsichtigten Planung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 RPG N 27). Eine Planungszone muss durch öffentliche Interessen gerechtfertigt sein. Als Sicherungsinstrument dient sie der Vorbereitung einer beabsichtigten Änderung der Nutzungsplanung. Eine solche Planungsabsicht muss zulässig sein; das öffentliche Interesse an der Änderung des bestehenden Planungszustands muss das private Interesse an der Beibehaltung der geltenden Ordnung überwiegen, und die Planungsabsicht in einem Planungsbedürfnis begründet sein (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 RPG N 13 Lemma 2). Voraussetzung für die Verfügung einer Planungszone ist somit das Ungenügen der bestehenden Nutzungsordnung. Ungenügend ist diese Ordnung, wenn sie den für das betreffende Gebiet gesetzten Zielen der Ortsplanung bzw. wichtigen Interessen der Regional- oder Kantonsplanung nicht mehr entspricht (Zaugg/Ludwig, Komm. zum Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 4. Aufl. 2013, Art. 62-63 BauG N 1). Es genügt das Interesse der Behörden an der Aufrechterhaltung der Planungs- und Entscheidungsfreiheit (vgl. Ruch, Komm. Raumplanung, a.a.O., Art. 27 RPG N 25 ff.; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 RPG N 12; LGVE 2015 IV Nr. 17 E. 4.2). Die Absicht der Behörden, eine bestehende planerische Ordnung abzuändern, stellt somit ein Erfordernis des öffentlichen Interesses dar. Diese Planungsabsicht – nicht die vorweggenommene Planungsentscheidung – ist hier durch das Erfordernis der Rückzonung ausgewiesen, wie bereits in den vorigen Erwägungen ausgeführt worden ist. Da die Planung nicht im Verfahren der Festsetzung von Planungszonen verwirklicht wird, darf an die Konkretheit der Absicht kein strenger Massstab gelegt werden (vgl. Ruch, Komm. Raumplanung, a.a.O., Art. 27 RPG N 27 ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind die Anforderungen an die Konkretheit der Planungsabsicht dann besonders niedrig zu setzen, wenn die Planungszone – wie im vorliegenden Fall – von der Exekutive erlassen wird, während das Planungsorgan, dessen Handlungsmöglichkeiten gewahrt werden sollen, die Legislative ist (BGE 113 Ia 362 E. 2a/bb). Dies muss umso mehr gelten, wenn nicht die kommunale, sondern die kantonale Exekutive im Rahmen einer Gesamtschau eine vorsorgliche Massnahme trifft. In der Regel wird eine Beschlussfassung des Gemeinwesens gefordert, aus der eine klar umrissene Willenserklärung auf Planänderung hervorgeht. Jedoch ist kein formell-rechtlicher Beschluss dafür notwendig (vgl. BGE 113 Ia 362 E. 2.a/bb). Auch diese Voraussetzung ist aufgrund des ausgewiesenen Bedarfs an Rückzonungen (KRP 2015, Z2-2 oder S1-8), welchen im Grundsatz auch der Gemeinderat Vitznau anerkennt, gegeben. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Planungszone im Hinblick auf die dahinterstehende Planungsabsicht nur aufzuheben, wenn diese offensichtlich rechtswidrig oder sinnlos ist (ZBl 1983 S. 546 E. II.a; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2012.00588 vom 24.1.2013 E. 4.2). Dies ist hier nicht der Fall. Aus dem Planungsbericht vom 17. April 2018 ergibt sich ein notwendiges Planungsbedürfnis für die Festsetzung der Planungszone. Es zeigt ein genügend formuliertes Ziel der infrage stehenden Planungszone, insbesondere die Verhinderung einer Bautätigkeit in überdimensionierten und ungeeigneten Bauzonen, welche künftigen Planungsabsichten widerspricht. Die Frage, wie die Bau- und Zonenordnung zu revidieren und der Zonenplan anzupassen ist, bleibt den Stimmberechtigten der Gemeinde Vitznau vorbehalten. Dass sie planerische Festsetzungen nur im Rahmen des übergeordneten Rechts treffen können, ändert daran nichts, eben sowenig der Umstand, dass der Regierungsrat als Genehmigungsbehörde dereinst die verabschiedete Ortsplanungsrevision wird genehmigen müssen.

E. 5.2.1

Die Beschwerdeführer sind der Ansicht, die angefochtene Planungszone sei nicht das geeignete Mittel. Namentlich der Umstand, dass ein bereits bebautes Gebiet von der Planungszone erfasst werden soll, während noch nicht überbaute, zum Teil nicht einmal erschlossene Flächen nicht einbezogen worden seien, zeige die Rechtswidrigkeit des Entscheids des Regierungsrats.

E. 5.2.2

Die Festsetzung von Planungszonen muss verhältnismässig, d.h. geeignet und notwendig sein, um das mit der Massnahme verfolgte Ziel zu erreichen. Ferner hat sie in einem vernünftigen Verhältnis zu den Eigentumsbeschränkungen zu stehen, die dem Einzelnen auferlegt werden. Primärer Massstab ist der Zweck, der mit der Planungszone verfolgt wird (Ruch, Praxiskomm. Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 27 RPG N 36). Unter dem Gesichtspunkt der Eignung ist zu prüfen, ob die Planungszone und die mit ihr einhergehenden vorsorglichen Nutzungsbeschränkungen das taugliche Mittel darstellen, um die Entscheidungsfreiheit des Planungsträgers zu sichern. Daran kann es beispielsweise fehlen, wenn nicht alle, sondern nur einzelne Grundstücke eines von der Nutzungsplanänderung betroffenen Gebiets in die Planungszone einbezogen werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 RPG N 15). Wegen der erwähnten negativen Vorwirkung wird insbesondere verlangt, dass sie zeitlich mässig und durch triftige Gründe gerechtfertigt ist. Ausserdem darf sie zu keinen stossenden Rechtsungleichheiten und zu keinem Eingriff in wohlerworbene Rechte führen (BGer-Urteil 1C_472/2009 vom 21.5.2010 E. 3.4). Beide Grenzen werden mit der strittigen kantonalen Planungszone nicht überschritten.

E. 5.2.3

Warum der angefochtenen Planungszone die Eignung abgesprochen werden soll, ist nicht ersichtlich. Vorab ist zu bemerken, dass das Gebiet Schwanden, in dem die Parzelle der Beschwerdeführer liegt, bereits im ersten Entwurf der Zonenplanrevision als Rückzonungsgebiet enthalten war. Dies ergibt sich aus dem Gesuch um Erlass einer kantonalen Planungszone. Die Schutzverbände führten aus, dass die Planungszone diejenigen Gebiete umfassen müsste, welche im Rahmen der Ortsplanungsrevision 2017 für eine mögliche Rückzonung geprüft worden seien. Ferner verwies der Gemeinderat Vitznau in seiner Stellungnahme an den Regierungsrat vom 23. Januar 2018 auf die Umfrage bei der Bevölkerung. Es ging um die Motive für die Ablehnung der Vorlage. Die Frage 2 lautete, ob die Revision wegen der Rückzonungen (Schwanden, Teufibalm und Aecherli) verworfen wurde. Somit steht fest, dass mit der Auflage der ersten Revision der Zonenordnung für die Parzelle der Beschwerdeführer bereits die gesetzliche Wirkung einer Planungszone verbunden war (§ 85 Abs. 2 PBG). Dass unüberbaute, aber in einer Bauzone liegende Flächen von der Planungszone nicht betroffen sind, heisst nicht, dass sich der Planungsträger seiner Entscheidungsfreiheit entäussert hat und er die Gebiete Schwanden und Teufibalm aus der Bauzone entlassen muss. Zwar ist richtig, dass jede vorsorgliche Massnahme, die eine einstweilige Regelung zum Gegenstand hat, in eine definitive Regelung überführt werden kann. Das ist gerade der Sinn der hier umstrittenen Planungszone, und die Vorwirkung, die für die Beschwerdeführer eine vorläufige Einschränkung ihrer Baufreiheit bedeutet, ist vom Gesetzgeber gewollt. Der Regierungsrat hat die Planungszone für das Gebiet Schwanden u. a. damit begründet, dass dieses Gebiet, am Hang der Rigi gelegen, schlecht erschlossen sei und als Landschaftsteil gleichsam ein Fremdkörper innerhalb des ausgeschiedenen Baugebiets darstelle. Dass Bauzonen, in denen

Gebäude stehen, gar nicht mit einer Planungszone belegt werden dürfen, trifft nicht zu. Etwas Anderes würde lediglich gelten, wenn die Instanz, welche die Planungszone erlässt, spezielle Eigentümer punktuell in ihren Eigentumsbefugnissen ohne sachlichen Grund beschränken oder besondere Projekte benachteiligen will. Solches ist jedoch im vorliegenden Fall nicht gegeben. Die Beschwerdeführer verkennen, dass das Gebiet Schwanden nicht vollständig überbaut, sondern auf verschiedenen Parzellen noch Bauprojekte eingereicht werden könnten. Sie selber behaupten nicht, Eigentümer einer solchen noch "leeren" Parzelle zu sein, noch machen sie geltend, im Gebiet Schwanden als Baugesuchsteller für eine erstmalige Überbauung aufzutreten.

E. 5.2.4

Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, der Regierungsrat hätte das Gebiet Husebode (Grundstücke Nrn. y, x und w) in die Planungszone miteinbeziehen müssen, ist Folgendes zu bemerken: Ihre Rüge zielt darauf ab, dass andere Gebiete von der Planungszone hätten erfasst werden sollen. Das ist aber nicht die Frage dieses Verfahrens. Hier ist einzig zu prüfen, ob sich die Planungszone, in dem vom Regierungsrat angeordneten Umfang, auf sachliche Gründe stützen lässt. Der Einwand, ein anderes Gebiet – statt des streitbetroffenen – hätte in Bezug auf den Rückzonungsbedarf "gesichert" werden müssen, könnte nur dann zugelassen werden, wenn triftige Gründe gegeben wären, die eine Gleichbehandlung unabdingbar machten. Solches ist vorliegend nicht der Fall. Ob das Gebiet noch zum Dorfkernbereich gezählt werden kann, ist dabei nicht massgebend. Die hier angesprochenen Grundstücke liegen im Einzugsgebiet des Gestaltungsplans Panorama Residenz Vitznau. Der obere Teil des Gebiets ist bereits überbaut. Wenn der Regierungsrat – nach Konsultation des Gemeinderats – dieses Gebiet aussen vor gelassen hat, verlangt dies noch nicht nach einer Gleichbehandlung. Ohnehin ist daran zu erinnern, dass im Planungsrecht der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung nur eine abgeschwächte Bedeutung hat (BGE 121 I 245 E. 6e/bb, 117 Ia 302 E. 4b, 116 Ia 193 E. 3b; BGer-Urteil 1C_76/2011 vom 29.7.2011 E. 4.1, in: SJ 2012 I S. 77; je mit Hinweisen). Darüber hinaus ist fraglich, ob die Beschwerdeführer zu dieser Rüge überhaupt legitimiert sind. Denn die mit Planungszone verbundenen Rechtswirkungen stellen öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen dar und treffen in erster Linie Eigentümer sowie Personen, die in anderer Weise an Grundstücken dinglich berechtigt sind. Die Beschwerdeführer behaupten nicht, dass sie in den von ihnen genannten Gebieten über solche Rechte verfügen. Dies ist aber Voraussetzung, um die erforderliche Beziehungsnähe – die schutzwürdigen Interessen – nachzuweisen oder zumindest glaubhaft zu machen. Grundsätzlich reicht die Anfechtungsmöglichkeit eben nur soweit, als die Auswirkungen des umstrittenen Plans auf das eigene Grundstück in Frage stehen (BGE 133 II 353 E. 3.1, 125 II 440 E. 1c, 119 Ia 362 E. 1c; BGer-Urteile 1A.227/1999 und 1P.579/1999 vom 3.12.1999 E. 1c/cc, in: ZBl 2001 S. 208; LGVE 1998 II Nr. 5, nicht publizierte E. 1).

E. 5.2.5

Die Parzelle der Beschwerdeführer ist überbaut. Für die von der Planungszone erfassten Flächen gelten während ihrer Dauer die Bau- und Nutzungsbestimmungen für die Landwirtschaftszone 1 nach Art. 26 BZR. Auch unter dem vorläufigen Regime einer Landwirtschaftszone können sich die Beschwerdeführer auf die bundesrechtliche Bestandsgarantie gemäss Art. 24c RPG berufen. Das gilt auch für die Frage des Baus oder Unterhalts der Erschliessungsanlagen (siehe nachstehend). Mit der Planungszone werden Bewilligungen für neue Bauten ausgeschlossen, nicht aber die ordnungsgemässe Nutzung

bestehender Gebäude und Anlage verhindert (vgl. BGer-Urteil 1C_518/2016 vom 26.9.2017 E. 5.8). Dies würde auch bei einer späteren Rückzonung bzw. Auszonung gelten. Allein deshalb bleibt der Erlass einer Planungszone ein geeignetes Instrument. Die Beschwerdeführer können nicht erfolgreich argumentieren, die Zersiedelung auf diesen Flächen trete gestützt auf die baurechtlichen Befugnisse wegen der Bestandsgarantie ohnehin ein.

E. 5.3.1

Der Grundsatz der Erforderlichkeit verbietet, dass die Planungszone in persönlicher, räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht über das zur Erreichung des Zwecks unbedingt Notwendige hinausgeht. Art. 27 Abs. 1 RPG fordert bereits, dass die betroffenen Gebiete parzellenscharf und räumlich auf das erforderliche Mass begrenzt werden. Planungszone dürfen sich nur soweit ausdehnen, als dies zur Sicherung der künftigen Planung notwendig erscheint. Allerdings kann nicht gefordert werden, dass das Gebiet der Planungszone präzise mit dem von der endgültigen Nutzungsordnung erfassten Gebiet übereinstimmt. In sachlicher Hinsicht kann der Grundsatz der Erforderlichkeit verlangen, dass die festgesetzte Planungszone nicht die strenge Wirkung eines vollständigen Bauverbots hat, sondern Veränderungen zulässt, soweit sie die Nutzungsplanung nicht erschweren, d.h. nicht nur geltendem, sondern auch dem beabsichtigten neuen Recht entsprechen (Art. 27 Abs. 2 RPG; § 83 Abs. 1 PBG; zum Ganzen: Ruch, Komm. Raumplanung, a.a.O., Art. 27 RPG N 31 ff. sowie 46; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 27 RPG N 16).

E. 5.3.2

Die Beschwerdeführer können sich nicht darauf berufen, der Regierungsrat hätte prioritär alle bestehenden, aber gänzlich unbebauten Gebiete in der Planungszone erfassen müssen. Es mag zwar als Regel einleuchten, statt bereits teilweise überbaute Flächen in erster Linie "unberührte" Gebiete den einschränkenden Nutzungsvorschriften einer Planungszone zu unterwerfen. Jedoch sind die konkreten Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden, der Stand der Ortsplanung und die bundesrechtlichen Vorgaben massgebend. Wieder ist daran zu erinnern, dass das Gebiet Schwanden bereits in der vom Stimmvolk abgelehnten Revision der Ortsplanung als Landwirtschaftsland vorgesehen war. Ferner ist die Frage der Rückzonung oder Auszonung seit vielen Jahren ein Thema. Im Vorprüfungsbericht des BUWD vom 1. Juli 2014 wurde die Auszonung der "noch unüberbauten Teile der peripher und schlecht erschlossenen Gebiete Schwanden und Teufibalm" ausdrücklich begrüsst. Die beabsichtigte Massnahme sei ein richtiger Schritt zu einer Begrenzung der Siedlungsentwicklung und zu einer Konzentration der Bebauung auf die dorfnahe Bereiche. Das am unteren Teil des Rigihangs gelegene Gebiet Schwanden befindet sich in einem sensiblen Umland und ist klar als peripheres, von keiner raumplanerischen Logik getragenes Sonderbaugelände zu bezeichnen. Dem Gericht ist das Gebiet und namentlich deren auf Bahn und Privatstrasse beruhende Erschliessungssituation aus zahlreichen Verfahren bekannt. Hinzuweisen ist namentlich auf das Urteil 7H 14 255 vom 19. Oktober 2015, das den Beschwerdeführern bekannt ist. Schliesslich ist zu bemerken, dass Schwanden nicht das einzige, teilweise überbaute Gebiet ist, das von der Planungszone erfasst ist. Auch beim Gebiet Teufibalm handelt es sich um zum Teil bebaute Flächen.

E. 5.3.3

Nach der Praxis des Bundesgerichts müssen Grundeigentümer und Gemeinden damit rechnen, dass unbebaute Grundstücke nicht mehr erschlossen und Bauten nicht mehr bewilligt werden, solange die Anpassung der Nutzungszonen an die zwingenden rechtlichen Vorgaben noch nicht erfolgt ist. Dass diesem zentralen Anliegen der Raumplanung auch im Rahmen der Prüfung von Baugesuchen gestützt auf geltende (aber noch nicht revidierte) kommunale und kantonale Normen Rechnung getragen werden kann, macht die angefochtene Planungszone aber nicht überflüssig. Das geltende Recht bleibt das massgebende, und eine vorfrageweise Prüfung, ob der in Kraft stehende Nutzungsplan noch Anwendung finden kann, ist nur in Einzelfällen zulässig. Zu berücksichtigen sind die Elemente: Lage der Parzellen, Grad der Erschliessung und Zeitpunkt, zu dem der geltende Nutzungsplan in Kraft getreten ist (BGE 144 II 41 E. 5.2).

E. 5.4.1

Nach dem Gesagten kann keine Rede davon sein, dass der Perimeter für die Planungszone willkürlich festgelegt worden sei. Weder ist der angefochtene Entscheid in sich widersprüchlich noch verletzt er offensichtlich einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz. Auch liegt keine klar ungerechte Entscheidung vor; ein grober Ermessensfehler ist ohnehin nicht auszumachen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N 606; Wiederkehr, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich 2017, N 245). Dass das Kantonsgericht in zwei massgebenden Urteilen den Rigiweg strassenrechtlich qualifiziert hat, lässt nicht den Schluss zu, alle Parzellen im Gebiet Schwanden seien baurechtlich im Sinn von Art. 19 RPG ausreichend erschlossen (Urteile 7H 14 255 vom 19.10.2015 und 7H 16 135/138 vom 7.2.2018). Gerade die seit Jahrzehnten dauernde Auseinandersetzung zwischen der Gemeinde Vitznau und den Anwohnern bezüglich der Funktion des Rigiwegs macht deutlich, dass die aktuelle Erschliessung der überbauten Parzellen und die potenzielle der noch nicht bebauten Grundstücke alles andere als gesichert sind. Eine andere Frage ist jene nach dem Unterhalt und/oder nach dem Ausbau der "Strasse" für die Bedürfnisse des motorisierten Verkehrs. Es trifft zu, dass das Kantonsgericht u. a. im Fall des Beschwerdeführers eine Rechtsverzögerungsbeschwerde gutgeheissen und den Gemeinderat Vitznau verhalten hat, sobald als möglich über das Gesuch um Projektbewilligung betreffend Sanierung der Privatstrasse Rigiweg zu befinden (Urteil 7H 18 57 vom 30.7.2018). Dieser Umstand ist jedoch von den öffentlichen und bedeutenden Interessen, die mit dem Erlass der Planungszone verfolgt werden, zu unterscheiden. Während es im ersten Fall um den Ausbau oder die Sanierung einer Erschliessungsanlage geht (der Rigiweg), geht es im zweiten Fall darum, einer zweckmässigen Erschliessungssituation mit Blick auf die gesamte Situation des Baulands in der Gemeinde Vitznau Rechnung zu tragen.

E. 5.4.2

Neben einer Planungszone bleibt das geltende Recht weiterhin in Kraft. Es entfaltet allerdings dann keine Wirkung, wenn die Bestimmungen der Planungszone strenger ausfallen (BGE 113 Ia 362 E. 2; Ruch, Komm. Raumplanung, a.a.O., Art. 27 RPG N 45). Daneben ist die negative Vorwirkung der neuen Nutzungspläne und -vorschriften zu beachten. Damit wird der rechtliche Rahmen abgesteckt, innerhalb dessen das Strassensanierungsprojekt zu prüfen ist (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 18 57 vom 30.7.2018 E. 4.4.3). Der Erlass einer Planungszone verhindert somit nicht die Beurteilung eines hängigen Projekts. Ob das Bauvorhaben – die Sanierung des Rigiwegs – am Ende gestützt auf den Vergleich zwischen den gültigen und den noch nicht gültigen,

aber vorläufig anwendbaren Bestimmungen bewilligt werden kann, ist nicht Gegenstand dieses Beschwerdeverfahrens. Immerhin liegt in den andauernden rechtlichen Auseinandersetzungen um die Bedeutung und den Zustand des Rigiwegs kein Umstand, der nach Treu und Glauben den Erlass der Planungszone im Gebiet Schwanden rechtswidrig machen würde. Im vorliegenden Fall ist das Verhältnis zwischen konkretem Eingriffszweck (öffentlichem Nutzen) und konkreter Eingriffswirkung (privater Last) vernünftig. Die Beeinträchtigung der Grundeigentümer besteht vorliegend im Wesentlichen in der negativen Vorwirkung und in der Ungewissheit über die zukünftigen Nutzungsmöglichkeiten. Die damit verbundene Eigentumsbeschränkung ist aufgrund ihrer Befristung auf zwei Jahre nicht als schwerwiegend zu betrachten (vgl. BGE 120 Ia 209 E. 6c). Auch im Vergleich zur Bedeutung des öffentlichen Interesses wiegt der mit der Planungszone verbundene Eingriff in die Rechtsstellung des betroffenen Bürgers nicht unvertretbar schwer. In der Abwägung zwischen dem Interesse der Gemeinschaft und jenem des Privaten bleibt im Ergebnis somit die Verhältnismässigkeit im engeren Sinn gewahrt (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 21 N 16). Mithin erweist sich der Erlass der Planungszone im vorliegenden Fall für die Beschwerdeführer als zumutbar.

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