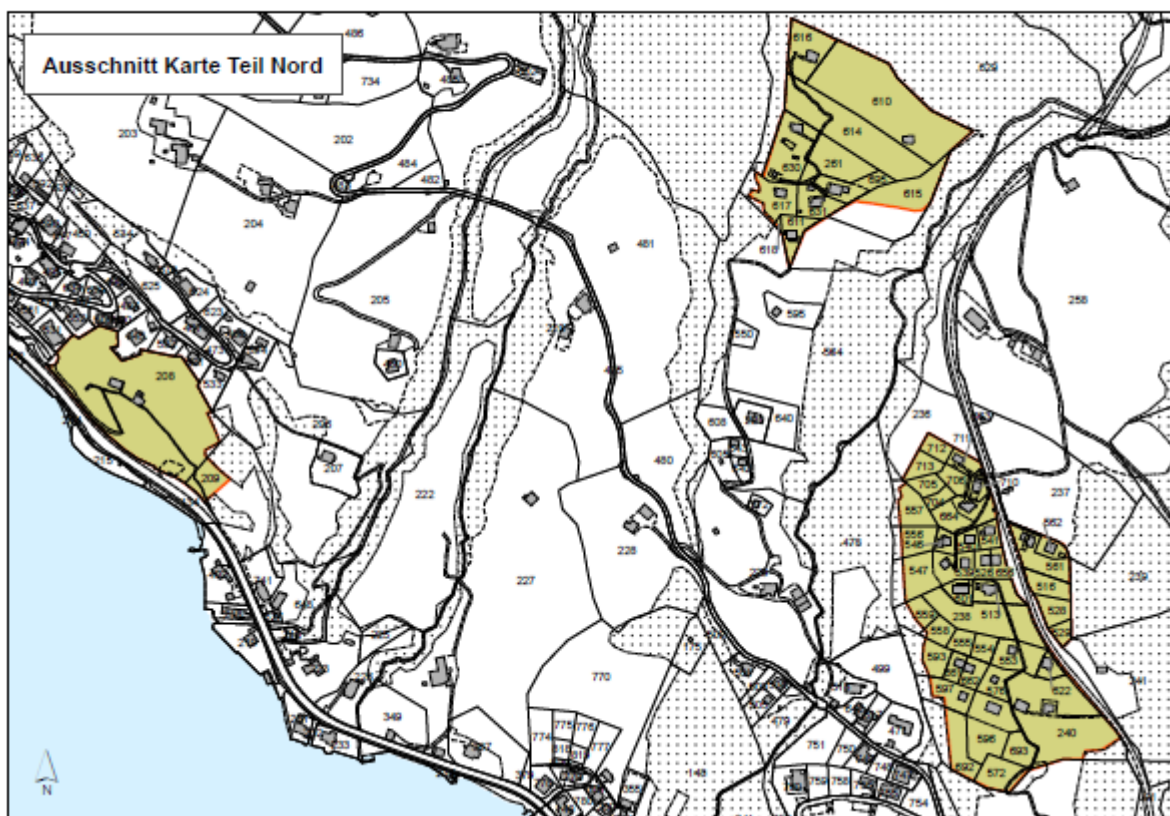


Strategie „Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen“ („Rückzonungsstrategie“)

Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020

Kantonale Planungszone ab Regierungsratsbeschluss



Legende

Kantonale Planungszone

Perimeter Planungszone

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	3
Zusammenfassung	4
1. Einleitung	5
1.1 Raumplanerische und raumplanungsrechtliche Ausgangslage	5
1.2 Handlungsbedarf	5
1.3 Begriffsdefinition	5
2. Zielsetzungen der Rückzonungsstrategie	6
2.1 Hauptzielsetzungen	6
2.2 Generelle Bedeutung der Rückzonungen	6
2.3 Erfüllung des Auftrages gemäss den KA S1-8 und S1-9 des KRP	6
3. Bestimmung der Rückzonungsgemeinden	7
3.1 Überdimensionierte Bauzonen	7
3.2 Ermittlung der Rückzonungsgemeinden	7
3.3 Der rechnerische Rückzonungsbedarf	7
4. Rückzonungskriterien und potenzielle Rückzonungsflächen	8
4.1 Rückzonungskriterien	8
4.2 Differenzierung der Rückzonungsflächen	8
5. Prozess zur Festlegung der Rückzonungsflächen	9
5.1 Zwischen Kanton und Gemeinden abgestimmter Prozess	9
5.2 Begleitgruppe	9
6. Übersicht zu den potenziellen Rückzonungsflächen	10
6.1 Gemeindedifferenzierte Übersicht zu den potenziellen Rückzonungsflächen	10
6.2 Summe / Rückzonungspotenzial	10
7. Weiteres Vorgehen in den Rückzonungsgemeinden	11
7.1 BUWD-Stellungnahme zu den Rückzonungen als Grundlage für die Ortsplanungen	11
7.2 Ortsplanungsverfahren inkl. Rückzonungen	11
7.3 Ergebnis	12
8. Gewährleistung durch den Kanton	13
8.1 Sicherung der Rückzonungsflächen	13
8.2 Monitoring der Rückzonungsflächen	13
9. Entschädigungen für Rückzonungen	14
9.1 Grundlagen	14
9.2 Vorgehen	14
9.3 Potenzielle Entschädigungen	14
Anhang 1: Ermittlung der Rückzonungsgemeinden	15
A1.1 Grundlagen	15
A1.2 Grundsätzliche Gemeindecharakterisierung	15
A1.3 Ermessensbereich bei der Abgrenzung	16

A1.4	Spezifische Gemeindecharakterisierung	16
Anhang 2: Rückzonungskriterien		18
A2.1	Rückzonungsbedarf	18
A2.2	Richtplangrundlage und raumplanerische Zweckmässigkeit	18
A2.3	Richtplangrundlage, PBG und raumplanerische Verhältnismässigkeit	19
A2.4	Arten von Rückzonungsflächen	19
Anhang 3: Prozess zur Festlegung der potenziellen Rückzonungsflächen.....		20
A3.1	Festlegung der kantonalen Planungszone in Vitznau und Medienmitteilung	20
A3.2	Information des BUWD vom 11. Juni 2018 bzgl. Gemeindecharakterisierung.....	20
A3.3	Aktennotiz der Dienststelle rawi vom 8. November 2018 bzgl. der Kriterien	20
A3.4	Erstgespräch mit den Rückzonungsgemeinden 2018	20
A3.5	Rückzonungsbericht und BUWD-Stellungnahme 2019	20
A3.6	Zweitgespräche mit den Rückzonungsgemeinden ab 30. April 2019	21
A3.7	Informationsanlässe	21
A3.8	Definitive BUWD-Stellungnahme zu den Rückzonungen und deren Bedeutung.....	21
A3.9	Zeitbedarf für den Prozess der Definition der Rückzonungsflächen.....	21

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle	Übersicht zu den Rückzonungsflächen und zum Beurteilungsstand per 30. April 2019	10
Abb 1:	Grundsätzliche Gemeindecharakterisierung inkl. Rückzonungsvorgaben (rot)	15
Abb 2:	Spezifische Gemeindecharakterisierung	17

Zusammenfassung

Gemäss Art 15. Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes (RPG) des Bundes sind die Bauzonen auf 15° Jahre zu dimensionieren und überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren. Damit werden der haushälterische Umgang mit dem Boden, der Kulturlandschutz sowie der Zersiedlungsstopp unterstützt. Diese Gesetzesanpassung wurde am 3. März 2013 von den Schweizer und den Luzerner Stimmberechtigten mit einer runden 2/3-Mehrheit angenommen. Der Kanton und die Gemeinden müssen sich dieser Aufgabe seit Inkrafttreten des RPG am 1. Mai 2014 stellen.

Im kantonalen Richtplan (KRP, genehmigt vom Bundesrat am 22. Juni 2016) wurde deshalb unter anderem die **Koordinationsaufgabe S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen»** aufgenommen (Federführung: Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement [BUWD], Dienststelle Raum und Wirtschaft [rawi] / Beteiligte: Gemeinden / Priorität: bis 30. April 2019). Das nun per Ende Januar 2020 vorliegende Strategiedokument zu den Rückzonungen beinhaltet u.a. die **Zielsetzungen** und die **strategischen Stossrichtungen** (von Rückzonungen betroffene Gemeinden und potenzielle Rückzonungsflächen), die nun konkret (im Sinne von Massnahmen) in den Ortsplanungen der betroffenen Gemeinden umgesetzt werden müssen.

Im Kanton Luzern hat die zuständige Dienststelle rawi gestützt auf das Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) per Datenstand Ende 2017 insgesamt 21 Gemeinden identifiziert, die – auch bei einem angenommenen hohen Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 – noch immer zu grosse unüberbaute Bauzonen aufweisen und deshalb als **«Rückzungsgemeinden»** gelten. Diese Gemeinden sind über den ganzen Kanton verteilt: Aesch, Altbüron, Altwis, Büron, Entlebuch, Ermensee, Escholzmatt-Marbach, Flühli, Greppen, Hitzkirch, Mauensee, Rain, Reiden, Rickenbach, Roggliswil, Schwarzenberg, Triengen, Vitznau, Wauwil, Weggis und Zell.

Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG und die daraus abgeleiteten Koordinationsaufgaben S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» und S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen» des KRP LU 2015 sowie sinngemäss die §§ 38 Abs. 5 und 105ff. des Planungs- und Baugesetzes (PBG) hat der Kanton seit Juni 2018 unter Anhörung der jeweiligen Gemeinde die **potenziellen Rückzonungsflächen** festgelegt. Jede Parzelle wurde auf Kriterien der raumplanerischen Zweckmässigkeit (z.B. unüberbaute Bauzone, Lage innerhalb der Gemeinde und in der Bauzone, Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, tatsächliche Bebaubarkeit) und der Verhältnismässigkeit (z.B. Bauzonendauer, bestehender Bebauungs- oder Gestaltungsplan) geprüft. Dabei war eine bestmögliche Gleichbehandlung aller Rückzungsgemeinden und aller Grundeigentümer/-innen die grösste Herausforderung.

In den 21 Gemeinden resultierten **Rückzonungsflächen von total ca. 67ha**; dies entspricht ca. 12 % aller unüberbauten Bauzonen im ganzen Kanton. Bei weiteren 17ha ist eine Rückzung raumplanerisch zweckmässig, aber zurzeit nicht verhältnismässig und später wieder zu prüfen.

Der Kanton und die Rückzungsgemeinden müssen die potenziellen Rückzonungsflächen bis zur öffentlichen Auflage der revidierten Ortsplanung vor Überbauungen freihalten; zum Beispiel durch die Sistierung von Baugesuchen oder den Erlass einer kommunalen Planungszone.

In der nächsten **Ortsplanungsrevision der Rückzungsgemeinden** müssen die erforderlichen Rückzonungen enthalten sein. Während der öffentlichen Auflage können die betroffenen **GrundeigentümerInnen** ihre Anliegen als **Einsprachen** einbringen, worüber dann die Stimmberechtigten entscheiden werden. Im Anschluss befinden der Regierungsrat und allenfalls Gerichte über die Entscheidung der Stimmberechtigten und allfällige Beschwerden. Nachdem die Zonenpläne Rechtskraft erlangt haben, kann in einem Schätzungsverfahren ein Gesuch um **Entschädigung** für eine materielle Enteignung eingereicht werden. Wird diesem stattgegeben, erfolgt die Entschädigung aus dem vom Kanton verwalteten Mehrwertfonds, belastet die betroffenen Gemeinden also nicht.

Nähere Informationen dazu finden sich im Merkblatt «Entschädigungen bei Rückzonungen». Dieses, das Merkblatt «Rückzonungen» und ein Fragen- und Antwortenkatalog zu den wichtigsten Themen sind ab 30. Januar 2020 auf der **Site** <https://baurecht.lu.ch/Rueckzonung> aufgeschaltet. Zudem ist die Anfrage 108 Marti Urs und Mit. über Rückzonungen in den Gemeinden zu erwähnen.

Mit der Umsetzung der erforderlichen Rückzonungen kann vor allem die weitere bauliche Entwicklung in den Rückzungsgemeinden unterstützt werden. Denn mit zu grossen Bauzonen droht oder besteht je nach Gemeinde bereits eine Blockade nicht nur bei Baubewilligungen, sondern auch bei künftigen Ortsplanungsrevisionen, wie verschiedene Bundesgerichtsentscheide aufzeigen (s. Merkblatt «Wegweisende Rechtsprechung zur Rückzonungsstrategie», vgl. erwähnte Site). Eine solche **Blockade** kann mit der Umsetzung der Rückzonungsstrategie **wieder aufgehoben** werden.

1. Einleitung

1.1 Raumplanerische und raumplanungsrechtliche Ausgangslage

Gemäss Bundesverfassung gelten die „geordnete Besiedlung“ und die „haushälterische Bodennutzung“.

Am 3. März 2013 wurde das revidierte eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) mit rund 2/3 Mehrheit des Schweizer Stimmvolks angenommen. Es ist seit dem 1. Mai 2014 in Kraft und hat zum Ziel, die Zersiedlung zu stoppen und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind **Bauzonen auf 15 Jahre zu dimensionieren**. Zudem verlangt es in Art. 15 Abs. 2 RPG, dass **überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren** sind; allerdings nennt das Bundesrecht keine explizite Frist dafür. Während 5 Jahren, also bis 30. April 2019, galten Übergangsbestimmungen des RPG, die aber für den Kanton Luzern „nur“ betreffend dem Mindestwert für eine Mehrwertabgabe von Bedeutung sind (PBG-Anpassung 2019).

Der Kanton Luzern hat diese Vorgaben des Bundesrechts umzusetzen, unter anderem mit einer Revision des kantonalen Richtplans innert 5 Jahren ab Inkrafttreten des RPG. Der Kantonale Richtplan Luzern 2015 (KRP, vom Bundesrat genehmigt am 22. Juni 2016) nimmt das Thema Aus- und Rückzonungen in den **behördenverbindlichen Koordinationsaufgaben (KA) S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» und S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen» des Kantonalen Richtplans 2015** auf.

Zudem enthält das per 1. Januar 2014 und per 1. Januar 2018 revidierte kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) verschiedene Bestimmungen zu Aus- und Rückzonungen (§ 38 Abs. 5 und §105d Abs. 1 PBG).

1.2 Handlungsbedarf

Nach der **Ablehnung der Ortsplanung Vitznau** (inkl. grössere Rückzonungen) durch die Stimmberechtigten am 26. November 2017 hat sich ein **dringender Klärungs- und Handlungsbedarf** ergeben betreffend die erforderlichen Rückzonungen, natürlich für Vitznau selbst, aber auch bezüglich der Beurteilung und Vorprüfung von allen anderen Gemeinden mit Rückzonungsbedarf. Dabei war wichtig, dass seitens Kanton diese Gemeinden mit Rückzonungsbedarf festgelegt und dass zudem in Abstimmung mit diesen Gemeinden die konkreten Rückzonungsflächen identifiziert wurden. Diese Rückzonungsflächen sind sodann unmittelbar von Überbauungen freizuhalten und im Rahmen der ordentlichen Planungsverfahren einer Nichtbauzone zuzuführen.

Für die Erarbeitung der vorliegenden Rückzonungsstrategie ist in KA S1-9 des KRP eine Frist bis 30. April 2019 festgelegt; diese konnte infolge der Komplexität der Thematik und zu knapper Ressourcen nicht eingehalten werden, sie erfolgt jedoch per Ende Januar 2020.

1.3 Begriffsdefinition

Bei einer **Auszonung** handelt es sich um den planerischen Akt der Zuweisung von einer Bauzone zu einer Nichtbauzone im Rahmen einer Änderung der kommunalen Nutzungsplanung.

Von einer **Rückzonung** ist dann zu sprechen, wenn die Bauzone einer Gemeinde überdimensioniert ist und gemäss den Bundes- und kantonalen Vorgaben reduziert werden muss, namentlich mittels konkreten Auszonungen.

2. Zielsetzungen der Rückzonungsstrategie

2.1 Hauptzielsetzungen

Als Hauptzielsetzungen der Rückzonungsstrategie gemäss S1-9 des KRP gelten:

- **Umsetzung des Volksauftrages Zersiedlungsstopp** gemäss RPG und den Vorgaben des KRP
- **Verhältnismässige Lösungen** (fachliche Kriterien sind ebenso wichtig wie Zahlen)
- **Entwicklung in betroffenen Gemeinden weiterhin ermöglichen** (genügend Bauzonenreserven selbst bei hohem Bevölkerungswachstum)
- **Rechtssicherheit statt Blockade** (ohne Rückzonungen besteht die Gefahr, dass in der ganzen Bauzone keine Baubewilligungen mehr erteilt werden können)

2.2 Generelle Bedeutung der Rückzonungen

Rückzonungen von überdimensionierten Bauzonen liegen grundsätzlich im erheblichen Interesse sowohl des Kantons wie auch all seiner Gemeinden. Nur so können das Siedlungsgebiet und die bereits seit langer Zeit unüberbauten Bauzonen in peripheren Lagen mit geringer Nachfrage um rund 67 ha (oder 12 % aller unüberbauten Bauzonenfläche im ganzen Kanton) verkleinert, die kantonale Raum-, Achsen- und Zentrenstrategie umgesetzt und die Entwicklung an den zentralen gut erschlossenen dichteren Lagen auch mittels Einzonungen und Siedlungsgebietsvergrösserungen weiterhin ermöglicht werden (Verlagerung der Bauzonen in zweckmässige Gebiete). Die Rückzonungen liegen insbesondere auch im Interesse aller Gemeinden selbst, sowohl denjenigen die noch Einzonungsbedarf aufweisen wie auch denjenigen die rückzonen müssen, da diese künftig bessere Entwicklungsmöglichkeiten an zentraler Lage erhalten. Zu beachten ist auch, dass das Siedlungsgebiet von auch langfristig maximal 12'000ha sowie die Bauzonengrösse inkl. der Bauzonenauslastung (Anzahl Einwohner pro Fläche innerhalb der Bauzone) vom Bund regelmässig überprüft werden und dementsprechend einzuhalten sind.

Zudem werden mit den Rückzonungen der Kulturlandschutz unterstützt sowie weniger MIV-Fahrten in periphere, schlecht oder gar nicht öV-erschlossene Bauzonen verursacht, was auch den Klimaschutz fördert.

2.3 Erfüllung des Auftrages gemäss den KA S1-8 und S1-9 des KRP

Aufgrund der Vorgabe von Art. 15 Abs. 2 RPG, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, wird mit dem vorliegenden Dokument „Rückzonungsstrategie“ der Auftrag der KA S1-9 „Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen“ des KRP erfüllt, indem:

- die **Gemeinden mit Bauzonenüberkapazitäten bezeichnet** wurden
- die unüberbauten Bauzonen identifiziert wurden, welche gemäss kantonaler Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur einen peripheren Standort aufweisen und durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen sind (**Identifikation der Rückzonungsflächen**)
- die **planungsrechtlichen Möglichkeiten und Massnahmen** (Sicherung, Rückzonung und Umlagerung) im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen aufgezeigt werden.

Die KA S1-8 „Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen“ des KRP legt fest, dass Auszonungen vor allem bei folgenden Flächen zu prüfen sind:

- die über einen Zeitraum von zehn Jahren oder mehr keine Entwicklung (oder entsprechende Absichten) aufweisen oder langfristig blockiert sind
- die sich an raumplanerisch ungünstigen, insbesondere peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden
- die nicht zonenkonform genutzt werden.

Die KA S6-4 „Regionales Arbeitszonen- und Standortmanagement“ des KRP legt u.a. fest, dass auch Arbeitszonen optimal zu nutzen sind bzw. dass nicht benötigte Flächen auszuzonen sind. Arbeitszonen sind jedoch nicht Teil der vorliegenden Rückzonungsstrategie.

3. Bestimmung der Rückzonungsgemeinden

3.1 Überdimensionierte Bauzonen

Gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf von 15 Jahren entsprechen. Gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG sind überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren.

Der genannte «voraussichtliche Bedarf» bezieht sich auf die alle rund 5 Jahre neu erstellten Bevölkerungswachstumsszenarien des Bundesamtes für Statistik für jeweils die nächsten 15 Jahre und darüber hinaus. Diese Szenarien sind naturgemäss mit gewissen Unsicherheiten behaftet und eine tatsächliche Entwicklung kann sich im Laufe der Zeit gegenüber den Szenarien als stärker oder schwächer erweisen. Für die Prüfung, ob Einzonungen zulässig sind, wird für die Abklärung des Bedarfs auf das mittlere (am ehesten realistische) Bevölkerungswachstum und den entsprechenden Flächenbedarf abgestellt. Um bezüglich den Bauzonen wechselweise Aus- und spätere Einzonungen derselben Flächen zu vermeiden, wird **zur Beurteilung der Überdimensionierung auf das hohe Bevölkerungswachstum abgestellt**. Erst wenn sogar bei diesem höheren und weniger realistischen Bevölkerungswachstum immer noch zu grosse Bauzonen in einer Gemeinde vorhanden sind, geht der Kanton Luzern von überdimensionierten Bauzonen in der betreffenden Gemeinde aus.

3.2 Ermittlung der Rückzonungsgemeinden

Die Dienststelle rawi des Kantons Luzern errechnet jährlich per 31. Dezember aus allen relevanten Eingangsdaten (amtliche Vermessung, Nutzungsplanung, Gebäude- und Wohnregister, projektierte bzw. bewilligte Bauten) mittels **LUBAT** bis im nachfolgenden April die Bauzonenkapazitäten für Einwohner.

Für den 2018 gestarteten Prozess der Rückzonungen wurden die erwähnten verschiedenen Daten per 31.12.2017¹ verwendet. So wurden 21 Gemeinden identifiziert, die – auch bei einem zugunsten der Gemeinden und Grundeigentümer angenommenen hohen Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 – erstens noch immer zu grosse unüberbaute Bauzonen aufweisen und die zweitens zudem auch für Auszonungen geeignete unüberbaute periphere Bauzonenflächen aufweisen, also als Rückzonungsgemeinden gelten.

Das hohe Bevölkerungswachstumsszenario wurde insbesondere auch darum verwendet, um eine Stabilität in der Bestimmung des definitiven Rückzonungsbedarfs sicherzustellen, auch wenn sich das tatsächliche oder das prognostizierte Einwohnerwachstum für den Kanton Luzern in Zukunft ändern sollte.

Die auf diese Weise (vgl. **Anhang 1** für detaillierte Erläuterungen) ermittelten 21 Rückzonungsgemeinden sind über den ganzen Kanton verteilt:

- | | | |
|-----------------------|--------------|-----------------|
| ▪ Aesch | ▪ Flühli | ▪ Roggliswil |
| ▪ Altbüron | ▪ Greppen | ▪ Schwarzenberg |
| ▪ Altwis | ▪ Hitzkirch | ▪ Triengen |
| ▪ Büron | ▪ Mauensee | ▪ Vitznau |
| ▪ Entlebuch | ▪ Rain | ▪ Wauwil |
| ▪ Ermensee | ▪ Reiden | ▪ Weggis |
| ▪ Escholzmatt-Marbach | ▪ Rickenbach | ▪ Zell |

3.3 Der rechnerische Rückzonungsbedarf

In diesen 21 Gemeinden beträgt die rein rechnerische Überkapazität der Bauzonen und somit der theoretische Rückzonungsbedarf rund 170ha.

¹ Die LUBAT-Berechnungen werden jeweils als Grundlage für die konkrete Überprüfung der Rückzonungsgemeinden aktualisiert. Die Gemeindecharakterisierung (Einzonungs-, Kompensations- und Rückzonungsgemeinde) hat sich dabei nicht verändert.

4. Rückzonungskriterien und potenzielle Rückzonungsflächen

4.1 Rückzonungskriterien

Die Rückzonungsflächen in den Rückzungsgemeinden wurden vom Kanton unter mehrmaliger Anhörung der Gemeinden gestützt auf die folgenden Kriterien bestimmt (vgl. **Anhang 2**):

Rückzonungsbedarf

- Rückzonungszielwert

Richtplangrundlage und Raumplanerische Zweckmässigkeit

- unüberbaute Bauzonenfläche
- Lage innerhalb der Gemeinde
- Lage in der Bauzone
- Erschliessung nach Art 19 RPG und Art 32 Abs. 3 RPV
- öV-Erschliessung
- Erschwerte Bebaubarkeit

Richtplangrundlage, PBG und Raumplanerische Verhältnismässigkeit

- Bauzonendauer
- Gestaltungs- oder Bebauungsplan
- Bauabsichten (z.B. falls Baugesuch bis spätestens Ende 2018 eingereicht wurde)

4.2 Differenzierung der Rückzonungsflächen

Bei der konkreten Anwendung der oben erwähnten Kriterien können sich oftmals Abgrenzungsfragen ergeben, z.B. wenn die exakten Rückzonungsflächen nicht entlang von Grundstücksgrenzen oder Strassenrändern udgl. verlaufen oder wenn für die künftige Zonierung mehrere Möglichkeiten bestehen (z.B. Grünzone oder Landwirtschaftszone). Hier soll die Gemeinde einen Ermessensspielraum haben im Sinne einer möglichen Konkretisierung in der nachfolgenden Planung.

Somit ergeben sich - gestützt auf die oben erwähnten Kriterien und die konkrete ortsspezifische Anwendung - folgende Arten von Rückzonungsflächen:

- **Rückzonungsfläche (rot):**
Fläche, bei der die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist. Die Zuweisung in die Nichtbauzone (in erster Linie Landwirtschaftszone) ist erforderlich und kann ortsspezifisch konkret genug bestimmt werden.
Die Formulierung in der BUWD-Stellungnahme ist eindeutig: *Die Parzelle XX ist eine Rückzonungsfläche und somit der Nichtbauzone zuzuweisen (in der Karte rot).*
- **Rückzonungsfläche, Konkretisierung durch die Gemeinde (rot schraffiert):**
Fläche, bei der die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist, bei der jedoch für die eigentümergebundene Festlegung hinsichtlich Zonenabgrenzung und -zuweisung (Nichtbauzone / Grünzone) noch eine Konkretisierung – im Rahmen des anschliessenden Ortsplanungsverfahrens – notwendig sein wird.
Die Formulierung in der BUWD-Stellungnahme ist zurückhaltender: *Die Parzelle YY ist eine Rückzonungsfläche mit Konkretisierung durch die Gemeinde (in der Karte rot schraffiert).*
Hier besteht somit für die Gemeinde noch etwas mehr Spielraum.
- **Rückzonungsfläche, zurzeit nicht verhältnismässig (orange):**
Fläche, bei der eine Rückzonung zwar raumplanerisch zweckmässig, zurzeit aber nicht verhältnismässig ist (u.a. rechtskräftige Baubewilligung bzw. rechtskräftiger Gestaltungs- oder Bebauungsplan, nach 2014 eingezont, gültige Vereinbarung bezüglich Baulandverfügbarkeit). Nach Ablauf der relevanten Fristen ist die Fläche – führt eine nochmalige Prüfung der raumplanerischen Zweck- und Verhältnismässigkeit zu keinen neuen Erkenntnissen – rückzuzonen.

5. Prozess zur Festlegung der Rückzonungsflächen

5.1 Zwischen Kanton und Gemeinden abgestimmter Prozess

Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG und auf die daraus abgeleiteten Koordinationsaufgaben S1-8 und S1-9 KRP wurden die potenziellen Rückzonungsflächen seit Juni 2018 **in einem längeren Prozess anhand der 10 festgelegten Kriterien** (vgl. Kapitel 4) **unter mehrmaliger Anhörung der Gemeinden vom Kanton abschliessend festgelegt**.

Die wesentlichen Schritte in diesem Prozess waren (detaillierter Beschrieb vgl. **Anhang 3**):

1. Festlegung der kantonalen Planungszone in Vitznau und Medienmitteilung (Mai 2018)
2. Information des BUWD bezüglich Gemeindecharakterisierung inkl. separate Beilage für die Rückzonungsgemeinden (11. Juni 2018)
3. Aktennotiz der Dienststelle rawi bezüglich der Kriterien (8. November 2018)
4. Erstgespräch mit den Rückzonungsgemeinden (Herbst 2018)
5. Rückzonungsberichte der Gemeinden (bis März 2019)
6. Entwurf BUWD-Stellungnahmen (bis September 2019)
7. Zweitgespräche mit den Rückzonungsgemeinden (ab 30. April 2019)
8. Kenntnissnahme und Aussprache betreffend den Rückzonungen im Regierungsrat (29. Oktober 2019)
9. Informationen bezüglich Rückzonungen am Treffen Regierungsrat mit den Gemeindepräsidenten (4. November 2019) sowie an den BUWD-VLG-Anlässen (5. und 12. November 2019)
10. Informationsanlass BUWD mit allen Rückzonungsgemeinden (16. Dezember 2019)
11. Definitive BUWD-Stellungnahmen zu den Rückzonungen (bis Mitte Januar 2020)

Bei der Bestimmung der potenziellen Rückzonungsflächen ist – soweit dies in der Raumplanung überhaupt möglich ist – die **Gleichbehandlung aller Rückzonungsgemeinden und aller Grundeigentümer angestrebt** worden.

5.2 Begleitgruppe

Eine regional breit abgestützte Begleitgruppe, bestehend aus Gemeindepräsidenten und Gemeinderäten der Gemeinden Escholzmatt-Marbach, Hitzkirch, Reiden und Vitznau, begleitet den Prozess seit November 2019. Zusammen mit dem Kanton wurden Merkblätter und Musterschreiben entwickelt. Dabei flossen auch die unterschiedlichen Anliegen der Gemeinden mit ein. Zweck der Begleitgruppe sind insbesondere eine **gute Koordination zwischen Kanton und Gemeinden** sowie die bestmögliche Unterstützung der Rückzonungsgemeinden im schwierigen Prozess der Rückzonungen.

6. Übersicht zu den potenziellen Rückzonungsflächen

6.1 Gemeindedifferenzierte Übersicht zu den potenziellen Rückzonungsflächen

Die 21 Rückzungsgemeinden sind mit folgenden potenziellen Rückzonungsflächen betroffen:

Gemeinde	Bauzonenfläche 2018 (ha) ²	Rückzonungsflächen (rot) Anzahl / ha ³	Rückzonungsflächen (rot schraffiert) Anzahl / ha ³	Rückzonungsflächen (orange) Anzahl / ha ³
Aesch	44.7	4 / 0.9	2 / 0.3	1 / 0.2
Altbüron	38.0	5 / 0.6	3 / 0.3	1 / 0.3
Altwis	19.6	2 / 0.4	1 / 0.2	0 / 0.0
Büron	83.8	3 / 1.5	0 / 0.0	0 / 0.0
Entlebuch	87.9	18 / 4.4	12 / 1.5	7 / 0.7
Ermensee	46.3	5 / 0.6	0 / 0.0	0 / 0.0
Escholmatt- Marbach ¹⁾	106.6	12 / 2.5	7 / 0.7	1 / 0.6
Flühli	147.2	24 / 6.8	5 / 0.4	5 / 1.3
Greppen	30.7	2 / 0.3	2 / 0.2	3 / 1.6
Hitzkirch	181.2	15 / 5.8	9 / 0.9	2 / 0.7
Mauensee	41.0	1 / 0.1	2 / 0.4	0 / 0.0
Rain	61.0	0 / 0.0	0 / 0.0	2 / 2.4
Reiden	238.3	15 / 2.7	8 / 1.0	6 / 2.6
Rickenbach	129.5	10 / 2.6	2 / 0.6	3 / 1.5
Roggliswil	22.9	5 / 0.6	0 / 0.0	1 / 0.2
Schwarzenb.	55.4	10 / 1.8	17 / 2.1	5 / 0.8
Triengen	173.6	11 / 3.0	10 / 1.0	5 / 1.8
Vitznau	64.7	13 / 9.5	5 / 2.9	0 / 0.0
Wauwil	51.1	0 / 0.0	2 / 0.05	1 / 0.4
Weggis	182.5	13 / 4.7	23 / 3.6	1 / 1.4
Zell	82.5	5 / 2.1	1 / 0.2	2 / 0.7
Total	1'888.5	173 / 50.9	111 / 16.35	47 / 17.2

6.2 Summe / Rückzungspotenzial

Die **Summe aller potenziellen Rückzonungsflächen** in den 21 Rückzungsgemeinden beträgt **rund 67 ha**, dies sind rund 12 % der unüberbauten Wohn- und Mischzonen von 571 ha im ganzen Kanton (Stand Ende 2018). Zudem wären voraussichtlich rund 17 ha Bauzonenfläche zwar für eine Rückzung geeignet, die Verhältnismässigkeit dazu ist aber vorläufig nicht gegeben.

² Alle Bauzonen ohne Deponie- und Abbauzonen und ohne Verkehrszonen, Ende 2018

³ Nur Wohn- und Mischzonen sowie Anzahl zusammenhängende Teilflächen (nicht einzelne Parzellen) / Flächen in ha

7. Weiteres Vorgehen in den Rückzonungsgemeinden

7.1 BUWD-Stellungnahme zu den Rückzonungen als Grundlage für die Ortsplanungen

Alle Gemeinden haben gestützt auf § 224 Abs. 1 PBG ihre Zonenpläne sowie die Bau- und Zonenreglemente bis spätestens Ende 2023 an die neuen Bestimmungen der PBG-Änderung vom 17. Juni 2013 anzupassen.⁴

Gemäss Art 15 Abs. 2 RPG sind überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren und gemäss der KA S1-8 des KRP haben Gemeinden bei Anpassungen des Siedlungsleitbildes oder der Nutzungsplanung die Rückzonung insbesondere von peripheren oder blockierten unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Diese Prüfung bzw. Beurteilung liegt mit dem Versand der definitiven BUWD-Stellungnahme zu den Rückzonungen in allen 21 Gemeinden nun vor, sie ist eine massgebliche Grundlage und hat den Stellenwert einer «vorgezogenen Vorprüfung».

7.2 Ortsplanungsverfahren inkl. Rückzonungen

Aus Kapitel 7.1 ergibt sich, dass die Rückzonungsgemeinden im Rahmen ihrer Ortsplanungen die Reduktion der überdimensionierten Bauzonen wie folgt zu behandeln haben:

1. Die Gemeinden erstellen zweckmässigerweise einen **Entwurf der Gesamtrevision der Ortsplanung, in welcher die Rückzonungen mit zu berücksichtigen** sind. Alternativ können die Gemeinden auch eine Teilrevision ausschliesslich zu den Rückzonungen erstellen (etwa Büro); dies wird vom Kanton jedoch aus formalen Gründen nicht empfohlen.

Gestützt auf die BUWD-Stellungnahme zu den Rückzonungen übernehmen die Gemeinden die roten und rot schraffierten Rückzonungsflächen, konkretisieren diese bei Bedarf (exakte Abgrenzung, neue Zonierung udgl) und erstellen damit einen neuen Zonenplanentwurf sowie einen Planungsbericht mit entsprechenden Erläuterungen (ggf. inkl. Gespräche / Absichten der Grundeigentümerinnen und -eigentümer). Grundeigentümer können in dieser Phase mitwirken (§ 6 Abs. 3 PBG).

Zeitlich parallel zur Erstellung des neuen Zonenplanentwurfs wird den Gemeinden empfohlen, eine **kommunale Planungszone** gemäss § 81 ff PBG zu erlassen, um die Nutzungsplanung sicherzustellen. Diese Planungszone soll gelten bis zur öffentlichen Auflage des neuen Zonenplanentwurfs bzw. wird dadurch abgelöst. Gegen die Planungszone kann Einsprache erhoben werden (§ 84 Abs. 3 PBG).

Für Baugesuche oder Sondernutzungsplanungen (Gestaltungspläne), welche auf roten oder rot schraffierten Rückzonungsflächen bestehen oder bei der Gemeinde eingereicht werden, beantragt die Dienststelle rawi – gestützt auf den Leitentscheid des Bundesgerichts zum Fall Bregaglia GR – der Gemeinde deren Sistierung, bis über die Nutzungsplanungsänderung entschieden wird, oder deren Ablehnung insbesondere auf den rot markierten Flächen.

Bei Rückzonungen auf orangen Flächen oder bei Rückzonungen, die begründeterweise nicht mehr in der aktuellen Ortsplanungsrevision erfolgen können, soll die Gemeinde ausnahmsweise nach § 38 PBG (Verfügbarkeit von Bauland) vorgehen. Erfolgt die Überbauung nicht in ert Frist, ist die Rückzonung im Rahmen der nächsten Revision der Ortsplanung zu prüfen und ggf. entschädigungslos vorzunehmen.

2. Im Rahmen der **Vorprüfung der Ortsplanung** beurteilt das BUWD die Recht- und Zweckmässigkeit der Vorlage insbesondere auch bezüglich der Rückzonungen (namentlich die Umsetzung der BUWD-Stellungnahme und die Konkretisierungen durch die Gemeinde). Nur bei allfälligen wesentlichen neuen Gründen, die im gemeinsamen Rückzonungsprozess 2018 / 2019 noch nicht bekannt waren, soll die Gemeinde bei den Rückzonungsflächen noch Abweichungen gegenüber der BUWD-Stellungnahme vornehmen können.

⁴ Aufgrund der Ressourcenengpässe in der rawi-Abteilung Raumentwicklung und beim Rechtsdienst BUWD steht zurzeit – in Abstimmung mit den Gemeinden und dem VLG – eine allfällige Fristerstreckung zur Diskussion.

Auf Ausführungen zur Entschädigungswahrscheinlichkeit und –höhe infolge allfälliger materieller Enteignung bei Rückzonungen wird im Vorprüfungsbericht bewusst verzichtet; es kann lediglich grundsätzlich auf § 105d Abs. 1 PBG und auf der Genehmigung nachgelagerte Verfahren verwiesen werden.

3. Die Ortsplanungsvorlage inkl. Rückzonungen wird **öffentlich aufgelegt**, wobei die Gemeinden ausdrücklich auch Ziele und „umsetzungsorientierte Aspekte“ (Umsetzung Volkswille, Vermeidung von Blockaden, keine Kostenfolgen für die Gemeinde, Entwicklungsverbesserung an zentralen Lagen der Gemeinde, klare Rückzonungsvorgaben des Kantons, Rechtsmittelloption für Grundeigentümer aber auch von Verbänden etc.) kommunizieren sollen. Grundeigentümer und weitere Personen können während der öffentlichen Auflage Einsprache erheben.
4. Die Gemeinde führt allfällige **Einspracheverhandlungen** durch. Der Kanton kann als Genehmigungs- und Beschwerdebehörde nicht daran teilnehmen.
5. Die **Stimmberechtigten der Gemeinde entscheiden über die Ortsplanungsvorlage und die Einsprachen**. Insbesondere bei Gesamtrevisionsvorlagen inkl. Rückzonungen ist wichtig, dass an der Gemeindeversammlung – oder bei einer allfälligen Urnenabstimmung – mindestens separate Fragen zu den Rückzonungen und zu den weiteren Aspekten zur Abstimmung kommen.
6. Die Gemeinde reicht die Ortsplanungsvorlage dem Regierungsrat zur Genehmigung ein. Parallel dazu können unterlegene Einsprecher gegen die Beschlüsse der Gemeindeversammlung Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat erheben. Schliesslich **genehmigt der Regierungsrat** die revidierte Ortsplanung und behandelt allfällige Beschwerden gegen den Beschluss der Stimmberechtigten, insbesondere solche gegen Rückzonungen.
7. Für von Rückzonungen betroffene Grundeigentümer verbleibt die Möglichkeit der Ergreifung von **Rechtsmitteln** (Verwaltungs- und / oder Bundesgerichtsbeschwerde) gegen den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates.
8. Nach rechtskräftiger Nutzungsplanungsänderung können betroffene Grundeigentümer ein **Gesuch um Entschädigung** aufgrund materieller Enteignung an die Schätzungskommission richten.
9. Gegen den Entscheid der Schätzungskommission können betroffene Grundeigentümer mit einer Beschwerde an das zuständige Gericht gelangen.

7.3 Ergebnis

Mit der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen werden der haushälterische Umgang mit dem Boden, der Kulturlandschutz und die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert sowie die Zersiedelung gestoppt respektive begrenzt. Mit der Umsetzung der erforderlichen Rückzonungen kann aber auch die weitere bauliche Entwicklung in den Rückzonungsgemeinden unterstützt werden: Mit zu grossen Bauzonen droht in den betroffenen Rückzonungsgemeinden eine generelle Blockade, wie verschiedene Bundesgerichtsentscheide aufzeigen. So können wegen überdimensionierten Bauzonen Bewilligungen für Bauvorhaben, Gestaltungspläne und Strassenprojekte nicht erteilt oder Änderungen am Zonenplan nicht genehmigt werden, bevor die Rückzonungen umgesetzt sind. Diese Blockade kann mit der Umsetzung der Rückzonungsstrategie wieder aufgehoben werden.

Nach Umsetzung der erforderlichen Rückzonungen verliert die betreffende Gemeinde den Status einer Rückzonungsgemeinde im Sinne der KA S1-9 KRP. Unter bestimmten, im Einzelfall zu prüfenden Voraussetzungen wird der raumplanerische Spielraum damit wieder grösser. Insbesondere den Grundsätzen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Schaffung kompakter Siedlungen ist dabei aber weiterhin besondere Bedeutung zuzumessen.

Nach den umgesetzten Rückzonungen sind neue Einzonungen für raumplanerisch zweckmässige Ortskernentwicklungen möglich. Nach der aktuellen Planungsperiode müssen Einzonungsbegehren wieder konkret nach Bedarf, Eignung usw. beurteilt werden.

8. Gewährleistung durch den Kanton

Falls eine Rückzonungsgemeinde die ihr obliegenden Aufgaben bezüglich den Rückzonungen – bei Baugesuchen oder Sondernutzungsplanungen auf Rückzonungsflächen oder im Rahmen ihrer nächsten Ortsplanungsrevision - nicht wahrnimmt, kann der Kanton – zur Wahrung der übergeordneten Vorgaben und seiner Glaubwürdigkeit sowie unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit – folgende Optionen und Instrumente wahrnehmen:

8.1 Sicherung der Rückzonungsflächen

- Bei Baugesuchen oder Sondernutzungsplanungen auf definierten Rückzonungsflächen beantragt die Dienststelle rawi der betreffenden Gemeinde, das Vorhaben im Sinne von Art 41 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege VRG zu **sistieren** bzw. nicht zu bewilligen.
- Erteilt die Gemeinde trotz ablehnender Stellungnahme der Dienststelle rawi auf einer Rückzonungsfläche eine Baubewilligung oder bewilligt einen Gestaltungsplan, so kann die Dienststelle rawi dagegen eine **Behördenbeschwerde** erheben.
- Die Gemeinden und der Regierungsrat können **Planungszonen** gemäss § 82 Abs. 2 PBG bestimmen.

Die Gerichte haben all diese kantonalen Handlungsoptionen inzwischen als rechtmässig bestätigt.

8.2 Monitoring der Rückzonungsflächen

Über die Rückzonungsflächen wird durch die Dienststelle rawi ein einfaches GIS-gestütztes Monitoring erstellt und nachgeführt. Dies dient unter anderem insbesondere dazu, dass die orange markierten Rückzonungsflächen – nach Ablauf der Fristen, die zu einer fehlenden Verhältnismässigkeit geführt haben – periodisch überprüft und bei Bedarf neu als zweck- und verhältnismässige Rückzonungen eingestuft und umgesetzt werden können.

9. Entschädigungen für Rückzonungen

9.1 Grundlagen

Gemäss §105d Abs. 1 PBG gilt:

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Einzonungen werden einem vom Kanton verwalteten Fonds zugewiesen. Die Fondsmittel sind in erster Linie zur Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Rückzonungen), inklusive Verfahrenskosten und Zinskosten bei Vorfinanzierung durch die Gemeinde, zu verwenden.

Aus diesem Fonds können somit Entschädigungen nur dann ausgerichtet werden, wenn es sich um **effektive Rückzonungen handelt, also kapazitätsrelevante Auszonungen in Rückzonungsgemeinden**, mit denen überdimensionierte Bauzonen im Sinne von Art 15 Abs. 2 RPG reduziert werden. Solche Rückzonungen sind somit nach Verfahrensabschluss ohne Kostenfolgen für die Gemeinde. Eine Entschädigung wird ausgerichtet, falls aufgrund der Rückzonung eine materielle Enteignung vorliegt, welche eine Entschädigungspflicht auslöst.

Nicht kapazitätsrelevante Auszonungen (z.B. von öffentlichen Zonen) oder Auszonungen in Einzonungs- oder Kompensationsgemeinden können hingegen nicht über diesen vom Kanton verwalteten Fonds entschädigt werden. Bei zweckmässigen Auszonungen in Einzonungsgemeinden müssen ggf die Gemeinden für eine Entschädigung aufkommen. Bei Kompensationsgemeinden gilt §105d Abs. 2 PBG:

Einigen sich Kanton, Gemeinde und betroffene Grundeigentümer bei kompensatorischen Auszonungen gütlich über die dafür zu leistende Entschädigung, kann der als Mehrwertabgabe für die gleichzeitige Einzonung geschuldete Betrag ganz oder teilweise dafür eingesetzt werden.

Es wird zudem auf die neu erstellten Merkblätter «Entschädigungen bei Rückzonungen» und «Wegweisende Rechtsprechung zur Rückzonungsstrategie» sowie auf das Dossier «Entschädigungspflicht bei Rückzonungen» von EspaceSuisse vom Dezember 2019 verwiesen.

9.2 Vorgehen

Aus den oben erwähnten Bestimmungen geht insbesondere auch hervor, dass während der Ermittlung der Rückzonungsflächen und in entsprechenden Gesprächen mit betroffenen Grundeigentümern diesen keine Entschädigung in Aussicht gestellt werden darf für ihr allfälliges Einverständnis für eine Rückzonung. Im Rahmen der Ermittlung der Rückzonungsflächen sowie der Vorprüfung und Genehmigung der Ortsplanungsrevision können sich die kantonalen Stellen insbesondere auch nicht zur Entschädigungswahrscheinlichkeit und der allfälligen Entschädigungshöhe äussern.

Falls eine Rückzonungsgemeinde - entgegen der Beurteilung durch den Kanton in der BUWD-Stellungnahme – bedingt zweckmässige Auszonungen vornehmen will, so wird sie im Rahmen der BUWD-Vorprüfung auf die Fondsproblematik hingewiesen. Der kantonale verwaltete Fonds darf nicht mit „unnötigen“ Entschädigungszahlungen belastet werden. Eine solche Rückzonung kann mit der Auflage genehmigt werden, dass die Grundeigentümerschaft verbindlich bestätigt, keine Entschädigungsforderungen gegenüber dem Fonds geltend zu machen.

Nach der Rechtskraft der genehmigten Nutzungsplanungsänderung wird bei den entsprechenden Rückzonungen insbesondere zu prüfen sein, ob eine materielle Enteignung vorliegt und der Minderwert – durch die Zuweisung in die Nicht-Bauzone – so hoch ist, dass er entschädigt werden muss. Das erfolgt - auf Antrag des Grundeigentümers im Schätzungsverfahren - durch die Schätzungskommission (bzw. im weiteren Verfahrensablauf allenfalls durch ein Gericht). Die Beiladung des Kantons im Schätzungsverfahren ist gesetzlich vorgesehen. Die Ermittlung des Minderwerts basiert auf den Verkehrswerten von Bauzone und Nichtbauzone.

9.3 Potenzielle Entschädigungen

Zum jetzigen Zeitpunkt können keine Abschätzungen gemacht werden, in welcher Grössenordnung sich die möglichen Entschädigungen aufgrund von materieller Enteignung bei Rückzonungen belaufen könnten, weil sich die Gerichtspraxis zu dieser Thematik laufend weiterentwickelt. Nach den bisherigen Erfahrungen dürfte sie aber streng ausfallen, womit nur ein Teil der Rückzonungen entschädigt werden dürfte.

Anhang 1: Ermittlung der Rückzonungsgemeinden

A1.1 Grundlagen

Gestützt auf die

- § 105 Abs. 3 und § 105d Abs. 1 bis Abs. 3 PBG
 - Koordinationsaufgaben S1-6 bis S1-8 sowie R1-5 im KRP
 - Merkblatt sowie Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung (TAH BZ) vom Juni 2016
- ist eine gewisse grundsätzliche raumplanerische Differenzierung bzw. vierteilige Charakterisierung vorgegeben:

- „Einzonungen“
- „kompensatorische Ein- und Auszonungen“
- „Rückzonungen“, Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen
- „Um- und Aufzonungen (in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht“ oder „Erlass und Änderung von Bebauungsplänen“), Innenentwicklung.

A1.2 Grundsätzliche Gemeindecharakterisierung

Die grundsätzliche Gemeindecharakterisierung kann gestützt auf die nachfolgende Grafik aus dem Merkblatt Bauzonendimensionierung vom Juni 2016 illustriert werden.

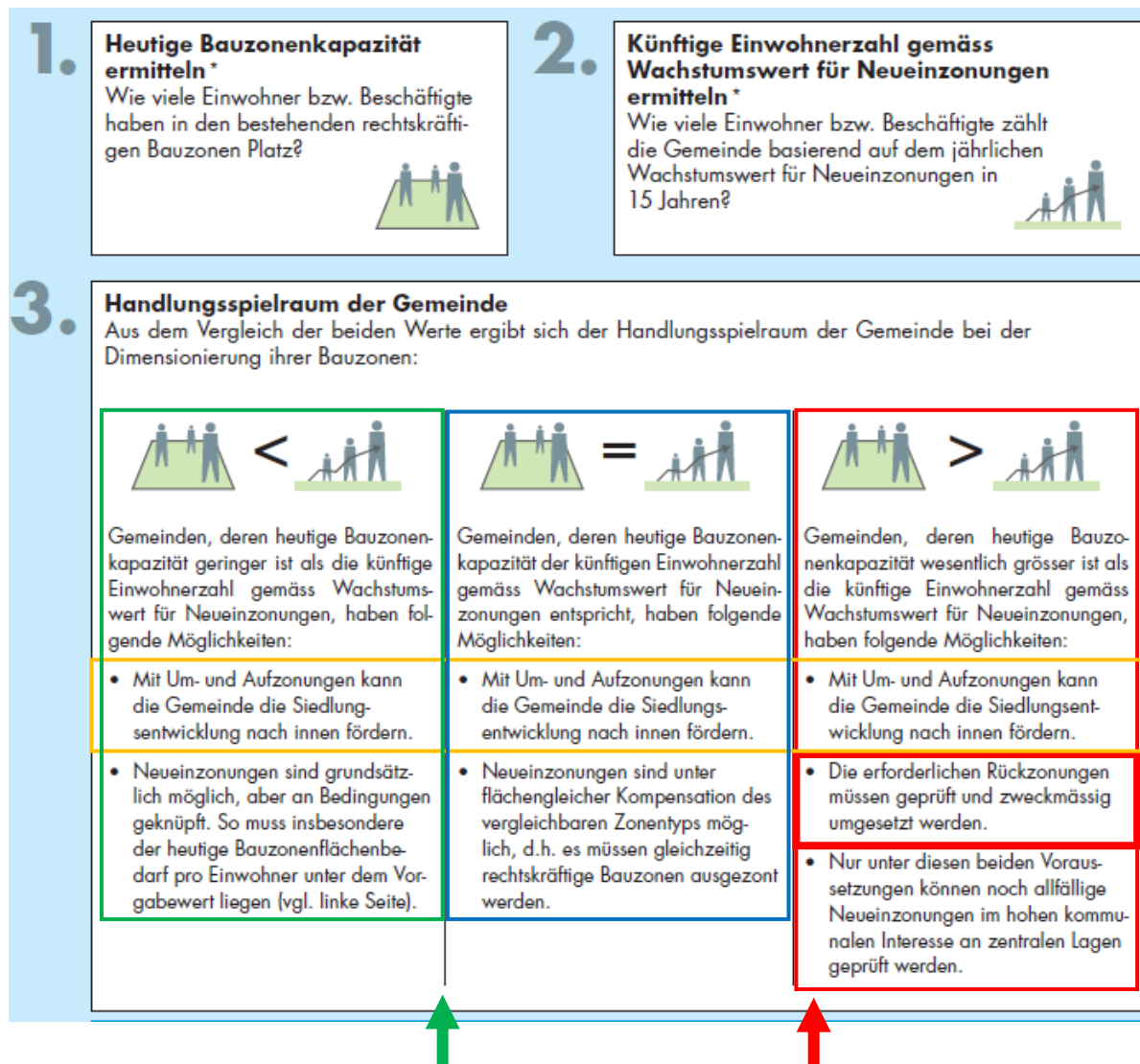


Abb 1: Grundsätzliche Gemeindecharakterisierung, inkl. Rückzonungsvorgaben (rot)

Es kann folgende Gemeindecharakterisierung bezüglich der raumplanerischen Entwicklung und dem Mehrwertausgleich festgehalten werden:

- „Einzonungsgemeinde“ (**grün umrahmt**):
Diese hat zu kleine Bauzonen in Bezug auf den Wachstumswert für Neueinzonungen. Unter bestimmten Bedingungen können noch Einzonungen vorgenommen werden.
- „Kompensationsgemeinde“ (**blau umrahmt**):
Die aktuelle Bauzonengrösse stimmt in etwa in Bezug auf den Wachstumswert für Neueinzonungen. Allfällige Einzonungen sind mit Auszonungen zu kompensieren.
- „Rückzonungsgemeinde“ (**rot umrahmt**):
Diese hat zu grosse Bauzonen in Bezug auf den Wachstumswert für Neueinzonungen; die erforderlichen Rückzonungen müssen geprüft und zweckmässig umgesetzt werden (**dick rot umrahmt**)
- „Um- und Aufzonungen“ (**orange umrahmt**):
Diese sind in allen Gemeinden möglich und erwünscht in Bezug auf die Siedlungsentwicklung nach innen.

A1.3 Ermessensbereich bei der Abgrenzung

Da die Bauzonendimensionierung mittels LUBAT (LUzerner Bauzonen-Analyse-Tool) und den jährlichen Wachstumswerten für Neueinzonungen gemäss KRP nicht auf den einzelnen Einwohner genau ist bzw. einen gewissen Ermessensspielraum beinhaltet, stellt sich die Frage nach der Abgrenzung der Kompensationsgemeinden einerseits zu den Einzonungs- und andererseits zu den Rückzonungsgemeinden. Es wird diesbezüglich folgender Ermessensbereich angewendet:

- Abgrenzung von „Einzonungsgemeinde“ und „Kompensationsgemeinde“ (**grüner Pfeil**):
Wenn gemäss den LUBAT-Berechnungen die Einwohnerzahl (Kapazität) des rechtskräftigen Zonenplanes weniger als 3% von der Einwohnerzahl gemäss dem jährlichen Wachstumswert für die Beurteilung von Neueinzonungen abweicht, dann kann je nach konkreter Situation der Gemeinde (z.B. Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner, räumliche Lage von – allenfalls kompensatorischen – Einzonungen etc) seitens kantonaler Behörden die Charakterisierung in eine Einzonungs- oder Kompensationsgemeinde vorgenommen werden
- Abgrenzung von „Rückzonungsgemeinde“ und „Kompensationsgemeinde“ (**roter Pfeil**):
Wenn erstens gemäss den LUBAT-Berechnungen die Einwohnerzahl (Kapazität) des rechtskräftigen Zonenplanes **sogar die Einwohnerzahl gemäss dem hohen Bevölkerungswachstumsszenario 2010 des Bundesamtes für Statistik BfS** (welches höher ist als das mittlere Bevölkerungswachstumsszenario 2018 des BfS)⁵ inkl. einer Berechnungsunschärfe von 3 % überschreitet und wenn zweitens für Auszonungen tatsächlich geeignete (zB. periphere) Gebiete vorliegen, dann sind Rückzonungen konkret zu prüfen und auch vorzunehmen. Die rawi-Abteilung re hat im Winter 2017/2018 im Hinblick auf die Festlegung der Rückzonungsgemeinden eine erste GIS-gestützte Analyse über solche potenziellen Rückzonungsgebiete erstellt.

Diese Charakterisierung bzw. Zuweisung in „Einzonungsgemeinde“ bzw. „Rückzonungsgemeinde“ ist insbesondere relevant für die Anwendung des kantonal verwalteten Mehrwertausgleichs-Fonds gemäss § 105 Abs. 1 PBG.

Demgegenüber ist für die „Kompensationsgemeinde“ insbesondere § 105 Abs. 2 PBG relevant.

Schliesslich können **alle Gemeinden** mittels „Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht“ oder dem „Erlass und Änderung von Bebauungsplänen“ raumplanerisch und bezüglich dem Mehrwertausgleich zweckmässig agieren.

A1.4 Spezifische Gemeindecharakterisierung

Die zuvor erwähnten Abgrenzungen zwischen Einzonungs- und Kompensationsgemeinden können konkret immer erst zu Beginn der jeweiligen Ortsplanungsrevisionen und dabei gestützt auf die technische und siedlungsspezifische Bereinigung der LUBAT-Daten gemacht werden (vgl. TAH BZ). Hingegen konnten im Winter 2017/2018 die Rückzonungsgemeinden abschliessend definiert

⁵ Einwohner 2035 Kanton Luzern: Szenario 2010 hoch = ca. 480'000; Szenario 2018 mittel = ca. 472'000

werden. Es kann somit folgende Übersicht über alle Gemeinden bezüglich ihrer Charakterisierung gegeben werden (provisorisch für die Abgrenzung Einzonungs- oder Kompensationsgemeinde):

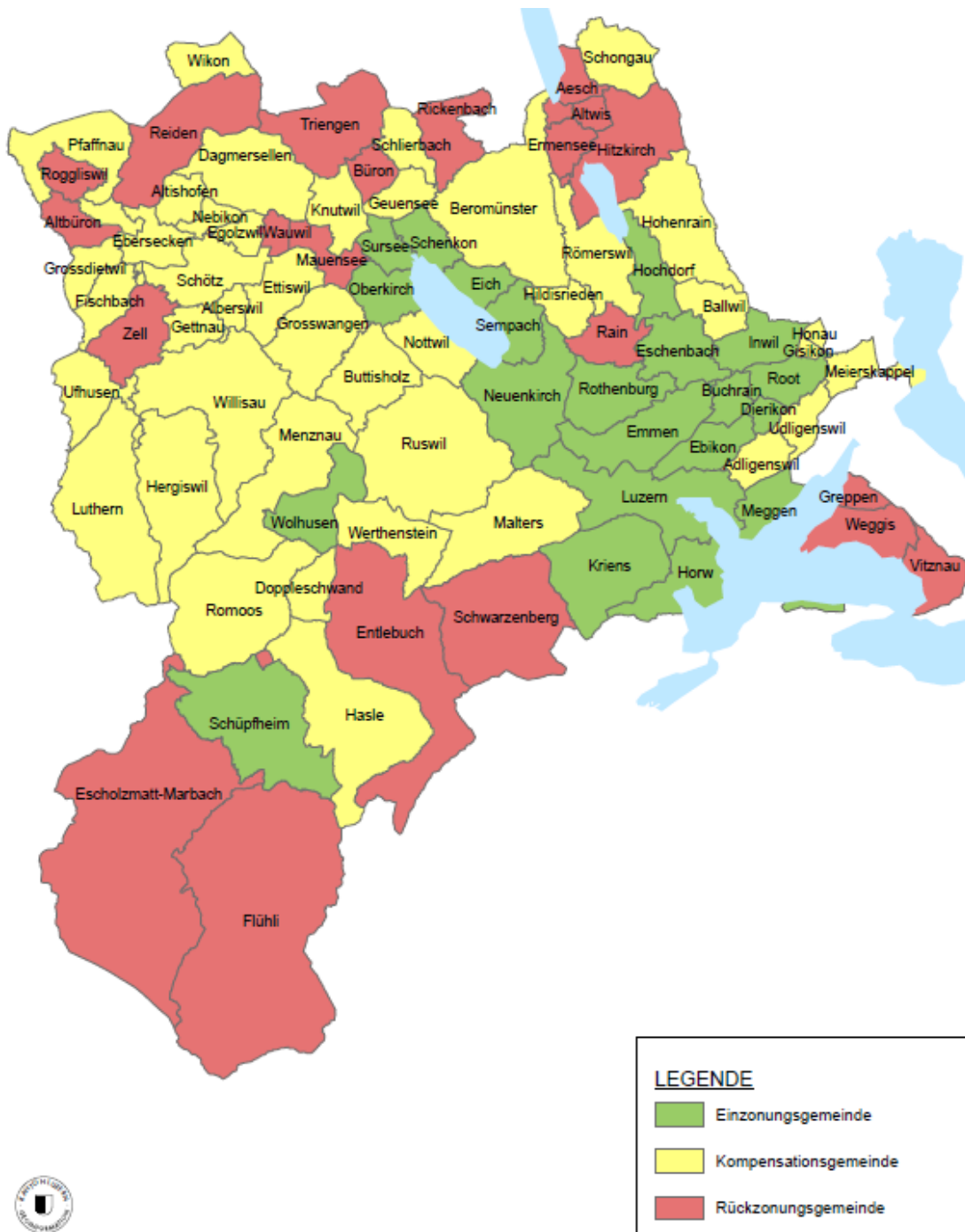


Abb 2: Spezifische Gemeindecharakterisierung

Aufgrund der LUBAT-Berechnung per 31.12.2017⁶ über alle Gemeinden mit dem Bevölkerungswachstumsszenario 2010^{hoch} und mit dem Zeithorizont 2035 lässt sich feststellen, dass damit insgesamt 21 Gemeinden erstens deutlich zu grosse Bauzonen haben und zweitens zudem auch für Auszonungen geeignete unüberbaute periphere Bauzonenflächen aufweisen, also als Rückzonungsgemeinden gelten.

⁶ Die LUBAT-Berechnungen werden jeweils als Grundlage für die konkrete Überprüfung der Rückzonungsgemeinden aktualisiert. Die Gemeindecharakterisierung hat sich dabei nicht verändert.

Anhang 2: Rückzonungskriterien

Die Rückzonungsflächen in den Rückzonungsgemeinden werden mit folgenden Kriterien bestimmt:

A2.1 Rückzonungsbedarf

1. Kriterium: Rückzonungszielwert: Gemeinden, die sogar bei einem hohen Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 inkl. der Berechnungsunschärfe von 3 % immer noch zu grosse unüberbaute Bauzonen haben, weisen eindeutig überdimensionierte Bauzonen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 RPG auf und sind Rückzonungsgemeinden. Die dabei rechnerisch ermittelte Überkapazität stellt grundsätzlich den **anzustrebenden Rückzonungswert** dar (**Zielwert**).

In den meisten Fällen bzw. Gemeinden weisen allerdings die raumplanerisch tatsächlich zweckmässigen Rückzonungsflächen (vgl. nachfolgend) insgesamt einen geringeren Flächenwert als dieser Rückzonungszielwert auf, weil sich die Überkapazität teilweise oder sogar mehrheitlich innerhalb der nicht vollständig ausgeschöpften Bauzone befindet. Der Rückzonungswert soll jedoch so gut als möglich erreicht werden.

A2.2 Richtplangrundlage und raumplanerische Zweckmässigkeit

Der KRP konkretisiert die Vorgabe aus Art. 15 Abs. 2 RPG insbesondere in den Koordinationsaufgaben S1-8 und S1-9. Daraus folgt, dass die Rückzonungsflächen aller Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen zwischen dem Kanton und den Gemeinden erhoben, analysiert und bereinigt werden. Es handelt sich bezüglich der konkreten Rückzonungsflächen um folgende Zweckmässigkeitskriterien, die aber nicht kumulativ erfüllt sein müssen:

2. Kriterium: unüberbaute Bauzonenfläche (oder es handelt sich um in der Bauzone nicht zonenkonforme Bauten, z.B. landwirtschaftliche Bauten, die zweckmässigerweise in die Landwirtschaftszone ausgezont werden)

⇒ *Hilfsmittel: rechtskräftiger Zonenplan mit aktueller Bodenbedeckung sowie aktuellem Luftbild; spezifische aktuelle Ortskenntnisse*

3. Kriterium: Lage innerhalb der Gemeinde: dies ist insbesondere bei grösseren Gemeinden und/oder solchen mit mehreren Ortsteilen zu beachten: je weiter entfernt die Lage gegenüber dem Gemeindekern mit Versorgungseinrichtungen, öffentlichen Einrichtungen udgl., desto geeigneter für eine Rückzonung.

⇒ *Hilfsmittel: Ortsplan*

4. Kriterium: Lage in der Bauzone: je mehr die Parzelle am Bauzonenrand liegt, desto zweckmässiger für eine Rückzonung; demgegenüber sind unbebaute Parzellen, die weitgehend von bebauten Bauzonen umgeben sind, kaum für eine Rückzonung geeignet (Berücksichtigung der „geordneten Besiedlung“ gemäss Bundesverfassung).

⇒ *Hilfsmittel: rechtskräftiger Zonenplan mit aktueller Bodenbedeckung*

5. Kriterium: Erschliessung nach Art 19 RPG und Art 32 Abs. 3 RPV: je mehr für das Grundstück die Erschliessung fehlt (Zufahrt für Motorfahrzeuge inkl. Notdienste, Wasserver- und Entsorgung, Energieversorgung) desto mehr ist es für eine Rückzonung geeignet.

⇒ *Hilfsmittel: aktuelles Luftbild, Erschliessungsrichtplan, Werkleitungspläne*

6. Kriterium: öV-Erschliessung: je weiter entfernt von der nächsten Haltestelle des öffentlichen Verkehrs und/oder je geringer der Fahrplantakt, desto geeigneter für ein Rückzonung

⇒ *Hilfsmittel: öV-Einzugsgebiete und Fahrpläne*

7. Kriterium: Erschwerte Bebaubarkeit: wenn das Grundstück eine unzweckmässige Form aufweist oder durch Baulinien, Gewässerräume odgl. eingeschränkt ist, kann eine Rückzonung zweckmässig sein; ebenso falls es durch Naturgefahren oder technische Gefahren (Störfallvorsorge) oder Lärmimmissionen udgl. nur mit grösserem Aufwand überbaut werden kann. Eine steile

Topografie hingegen ist aus Sicht der haushälterischen Bodennutzung weniger ein Rückzonungskriterium.

⇒ *Hilfsmittel: Pläne mit der Parzellenstruktur, Baulinienpläne, Gewässerraumpläne, Gefahrenkarte, Konsultationskarte technische Gefahren, Lärmemissionskataster*

A2.3 Richtplangrundlage, PBG und raumplanerische Verhältnismässigkeit

8. Kriterium: Bauzonendauer: ist das Grundstück schon 10 Jahre oder mehr eingezont, aber noch nicht überbaut, ist ganz offensichtlich die Nachfrage nicht gegeben und eine Rückzonung angezeigt. Zudem können die Gründe interessant sein, weshalb keine Überbauung stattfand (blockierte Verhältnisse, z.B. innerhalb der Eigentümerschaft udgl).

⇒ *Hilfsmittel: Rechtskraft der Bauzone, Einzonungsdatum*

9. Kriterium: Gestaltungs- oder Bebauungsplan: je länger die Genehmigung des Bebauungs- oder Gestaltungsplanes zurückliegt, desto eher ist eine Rückzonung angezeigt; nicht realisierte Gestaltungspläne sind nach 5 Jahren „abgelaufen“.

⇒ *Hilfsmittel: Rechtskraft der Sondernutzungsplanung*

10. Kriterium: Bauabsichten: besteht kein Baugesuch oder wurde / wird dieses erst deutlich (ab 2019) nach der Information des BUWD vom 11. Juni 2018 an alle Rückzonungsgemeinden erarbeitet und eingereicht, ist von keinen oder nicht ernsthaften Bauabsichten auszugehen.

⇒ *Hilfsmittel: Gespräche oder Schriftverkehr mit Grundeigentümern, Baugesuchsdatenbank*

A2.4 Arten von Rückzonungsflächen

Bei der konkreten Anwendung der oben erwähnten Kriterien können sich oftmals Abgrenzungsfragen ergeben, z.B. wenn die exakten Rückzonungsflächen nicht entlang von Grundstücksgrenzen oder Strassenrändern udgl. verlaufen oder wenn für die künftige Zonierung mehrere Möglichkeiten bestehen (z.B. Grünzone oder Landwirtschaftszone). Hier soll die Gemeinde einen Ermessensspielraum haben im Sinne einer möglichen Konkretisierung in der nachfolgenden Planung.

Somit ergeben sich - gestützt auf die oben erwähnten Kriterien und die konkrete ortsspezifische Anwendung - folgende Arten von Rückzonungsflächen:

- **Rückzonungsfläche (rot):**
Fläche, bei der die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist. Die Zuweisung in die Nichtbauzone (in erster Linie Landwirtschaftszone) ist erforderlich und kann ortsspezifisch konkret genug bestimmt werden.
Die Formulierung in der BUWD-Stellungnahme ist eindeutig: *Die Parzelle XX ist eine Rückzonungsfläche und somit der Nichtbauzone zuzuweisen (in der Karte rot).*
- **Rückzonungsfläche, Konkretisierung durch die Gemeinde (rot schraffiert):**
Fläche, bei der die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist, bei der jedoch für die eigentümergebundene Festlegung hinsichtlich Zonenabgrenzung und -zuweisung (Nichtbauzone / Grünzone) noch eine Konkretisierung – im Rahmen des anschliessenden Ortsplanungsverfahrens – notwendig sein wird.
Die Formulierung in der BUWD-Stellungnahme ist zurückhaltender: *Die Parzelle YY ist eine Rückzonungsfläche mit Konkretisierung durch die Gemeinde (in der Karte rot schraffiert).*
Hier besteht somit für die Gemeinde noch etwas mehr Spielraum.
- **Rückzonungsfläche, zurzeit nicht verhältnismässig (orange):**
Fläche, bei der eine Rückzonung zwar raumplanerisch zweckmässig, zurzeit aber nicht verhältnismässig ist (u.a. rechtskräftige Baubewilligung bzw. rechtskräftiger Gestaltungs- oder Bebauungsplan, nach 2014 eingezont, gültige Vereinbarung bezüglich Baulandverfügbarkeit). Nach Ablauf der relevanten Fristen ist die Fläche – führt eine nochmalige Prüfung der raumplanerischen Zweck- und Verhältnismässigkeit zu keinen neuen Erkenntnissen – rückzuzonen.
- **Wohn- und Mischzone (gelb):**
Eine Rückzonung dieser Flächen ist raumplanerisch nicht zweckmässig. Die Flächen verbleiben in der Bauzone.

Anhang 3: Prozess zur Festlegung der potenziellen Rückzonungsflächen

A3.1 Festlegung der kantonalen Planungszone in Vitznau und Medienmitteilung

Mit Beschluss Nr. 417 vom 24. April 2018 hat der Regierungsrat eine kantonale Planungszone in den Gebieten Schwanden, Teufibalm, Ächerli, Büel, Seemli und Stacher/Grund/Büntli in der Gemeinde Vitznau erlassen. Diese Gebiete bzw. die damit festgelegten Rückzonungsflächen wurden in Abstimmung mit dem Gemeinderat Vitznau definiert, gestützt auf die in Kapitel 4 genannten Kriterien. Am 4. Mai 2018 wurde eine entsprechende Medienmitteilung veröffentlicht und ab dem 7. Mai 2018 die kantonale Planungszone öffentlich aufgelegt; ab diesem Datum gilt sie zwei Jahre (bzw. maximal drei bei einer allfälligen Verlängerung).

A3.2 Information des BUWD vom 11. Juni 2018 bzgl. Gemeindecharakterisierung

Mit einem Informationsschreiben des BUWD vom 11. Juni 2018 wurden alle Luzerner Gemeinden darüber informiert, ob sie als „Einzonungs- bzw. Kompensationsgemeinde“ oder als „Rückzonungsgemeinde“ (vgl. Kapitel 3) eingestuft werden. Die Rückzonungsgemeinden erhielten zusätzlich eine Beilage mit Informationen zum weiteren Vorgehen.

A3.3 Aktennotiz der Dienststelle rawi vom 8. November 2018 bzgl. der Kriterien

Mit einem Informationsschreiben der Dienststelle rawi vom 8. November 2018 wurden alle Luzerner Gemeinden darüber informiert, welche Kriterien für die Beurteilung der Rückzonungsflächen angewendet werden können. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass eine Differenzierung in die raumplanerische Zweckmässigkeit und die Verhältnismässigkeit sinnvoll ist.

A3.4 Erstgespräch mit den Rückzonungsgemeinden 2018

Gestützt auf das BUWD-Schreiben vom 11. Juni 2018 wurden durch die Dienststelle rawi mit allen Rückzonungsgemeinden Gespräche vereinbart, welche vom Juni bis November 2018 stattfanden.⁷ Vor dem Gespräch wurde den Gemeinden der erste, GIS-gestützte, gemeindespezifische Entwurf der Rückzonungsflächen (Stand 1. Quartal 2018 / basierend auf den Bauzonen per Ende 2016; als Grundlage für die Definition der Rückzonungsgemeinden) geschickt. Am Gespräch nahmen in der Regel (mehrere) Vertreter des Gemeinderates, der Ortsplaner/die Ortsplanerin sowie seitens Kanton der zuständige Projektleiter der Dienststelle rawi zusammen mit dem Bereichsleiter Orts- und Regionalplanung oder mit dem Abteilungsleiter Raumentwicklung teil. Nebst der generellen Erläuterung der Rückzonungsthematik wurden auch die konkreten Rückzonungsflächen andiskutiert. Seitens Kanton wurde darauf hingewiesen, dass seitens Gemeinde und Ortsplaner nebst den vom Kanton vorgeschlagenen Rückzonungsflächen (Stand 1. Quartal 2018) auch die weiteren unüberbauten Bauzonenflächen mit den ortsspezifischen Kenntnissen und gestützt auf die Rückzonungskriterien (vgl. Kapitel 4) zu überprüfen und ggf. als weitere Rückzonungsflächen zu bestimmen sind. Mit der jeweils zweifachen Vertretung seitens der Dienststelle rawi konnte die Gleichbehandlung der Gemeinden sichergestellt werden. Die Forderung der Gleichbehandlung aller Gemeinden und auch der Grundeigentümer wurde von mehreren Gemeinden ausdrücklich gestellt.

A3.5 Rückzonungsbericht und BUWD-Stellungnahme 2019

Im Anschluss an das Erstgespräch haben die Rückzonungsgemeinden zusammen mit ihrem Ortsplaner einen teilweise sehr umfangreichen (vor allem in grösseren Gemeinden mit mehreren Ortsteilen) Bericht zu den Rückzonungen erarbeitet und diesen zwischen Januar bis Ende April 2019 der Dienststelle rawi zugestellt⁸. Die Dienststelle rawi und der Rechtsdienst des BUWD haben

⁷ Die Gemeinde Wauwil hat als einzige kein Gespräch gewünscht. Für die Gemeinden Vitznau und Ermensee war zu diesem Zeitpunkt kein Gespräch notwendig.

⁸ Einige wenige Gemeinden haben nur relativ knappe tabellarische Zusammenstellungen, zusammen mit einem Gemeinderatsprotokoll, eingereicht. Für diese Gemeinden hat die Dienststelle rawi eine umfassende Beurteilung vorgenommen.

diese Berichte anschliessend überprüft und eine BUWD-Stellungnahme dazu verfasst sowie aktuelle Rückzonungspläne erstellt.

A3.6 Zweitgespräche mit den Rückzoninggemeinden ab 30. April 2019

Sobald kantonsintern jeweils eine bereinigte BUWD-Stellungnahme und die Karte der Rückzoningflächen vorliegen, werden die betreffenden Rückzoninggemeinden kontaktiert. Dabei werden ihnen zur Orientierung die aktualisierten gemeindespezifischen Karten der Rückzoningflächen zugeschickt und ein erläuterndes Gespräch (Zweitgespräch) angeboten. Bei diesem Zweitgespräch geht es darum, die Vorgehensweise bei der kantonalen Beurteilung und die Ergebnisse summarisch zu erläutern sowie allfällige Inputs der Gemeinde zu nicht nachvollziehbaren oder allenfalls fehlerhaften kantonalen Beurteilungen zu diskutieren. Es sollen also nicht alle Rückzoningflächen im Detail (nochmals) diskutiert werden. Zu diesem Zweitgespräch wird eine Aktennotiz erstellt. Die Gemeinde kann anstelle eines Zweitgesprächs auch eine schriftliche Rückmeldung zu den Rückzoningplänen im Rahmen der Aktennotiz zum Zweitgespräch machen. Wichtig in dieser Phase ist, dass die Gemeinde nochmals angehört wird, bevor die BUWD-Stellungnahme zusammen mit den Rückzoningplänen definitiv versandt wird.

A3.7 Informationsanlässe

Am Treffen des Regierungsrates mit den Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten vom 4. November 2019 wurde unter anderem über die Rückzoningungen informiert.

An den BUWD-VLG-Anlässen vom 5. und 12. November 2019 wurde ausführlich über die Rückzoningungen informiert und anschliessend diskutiert.

Zudem fand ein knapp zweistündiger Informationsanlass des BUWD mit allen Rückzoninggemeinden statt 16. Dezember 2019. Auch an diesen fand ein reger Meinungs austausch statt, wurden viele Fragen gestellt und soweit als möglich beantwortet.

A3.8 Definitive BUWD-Stellungnahme zu den Rückzoningungen und deren Bedeutung

Gestützt auf die Aktennotiz zum Zweitgespräch bzw. allfälligen letzten schriftlichen Rückmeldungen der Gemeinde wurden die BUWD-Stellungnahmen und die Karten der Rückzoningflächen bei Bedarf noch abschliessend bereinigt, vom BUWD-Vorsteher unterzeichnet und den Rückzoninggemeinden bis Mitte Januar 2020 zugestellt.

Mit der Unterzeichnung durch den BUWD-Vorsteher erhält die BUWD-Stellungnahme den Stellenwert einer BUWD-Vorprüfung zu Nutzungsplanungen im Sinne von §19 Abs. 1. PBG und dient als massgebliche Grundlage für die Erarbeitung der Ortsplanungsrevision (vgl. Kapitel 7). Es soll damit möglichst gut gewährleistet werden, dass bei der Erarbeitung der Gesamtrevision der Ortsplanung durch die Gemeinden und den Ortsplaner die ganze Rückzoningthematik nicht mehr neu aufgearbeitet werden muss, sondern inhaltlich bereits praktisch vollständig vorliegt.

A3.9 Zeitbedarf für den Prozess der Definition der Rückzoningflächen

Aufgrund der Komplexität der Rückzoningthematik, der Vielzahl der zu beurteilenden Flächen sowie der grossen Bedeutung der Rückzoningungen für die Nutzungsplanung der Gemeinden und die betroffenen Grundeigentümer muss der Prozess zur Definition der Rückzoningflächen – im Sinne der BUWD-Stellungnahme als «vorgezogene Vorprüfung» - sorgfältig durchgeführt werden. Dies bedeutete für die rawi-Abteilung Raumentwicklung und den Rechtsdienst des BUWD einen ausserordentlichen Aufwand bei vergleichsweise knappen Ressourcen, so dass Verzögerungen bei anderen Ortsplanungsgeschäften nicht zu vermeiden waren.