



19. Oktober 2020 / AS/JAD

## **Kantonale Planungszone für die Gemeinde Altbüron in den Gebieten Rain / Hindergass, Linde und Blatte**

**Planungsbericht zum Erlass einer kantonalen Planungszone ge-  
mäss § 82 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes**

## **Inhalt**

<b>1.</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Erlass einer kantonalen Planungszone</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Kantonale Planungszone im Einzelnen</b>	<b>4</b>
<b>3.1.</b>	<b>Räumlicher Geltungsbereich</b>	<b>4</b>
<b>3.2.</b>	<b>Provisorische Bau- und Nutzungsbestimmungen</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Wirkung der kantonalen Planungszone</b>	<b>6</b>
<b>4.1.</b>	<b>Rechtswirkung und Geltungsdauer</b>	<b>6</b>
<b>4.2.</b>	<b>Verfahren</b>	<b>6</b>
<b>5.</b>	<b>Beschluss Regierungsrat</b>	<b>6</b>

## 1. Ausgangslage

Das teilrevidierte und am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Raumplanungsgesetz (RPG) hat insbesondere das Ziel, die Zersiedlung zu stoppen und die künftige Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Art 15 Abs. 2 RPG legt zudem ausdrücklich fest, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind.

Mit dem vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigten kantonalen Richtplan 2009, teilrevidiert 2015 (KRP), wurden die Anforderungen an die Dimensionierung und die räumliche Verteilung der Bauzonen im Kanton an die Vorgaben des revidierten RPG angepasst. Die Gemeinden werden dabei namentlich angewiesen, bei Anpassungen des Siedlungsleitbildes oder der Nutzungsplanung die Auszonung insbesondere von peripheren oder in der zonenkonformen Entwicklung blockierten, unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, die gemäss Luzerner-Bauzonen-Analysetool (LUBAT) über zu grosse Bauzonenreserven in Relation zum Wachstumswert für Neueinzonungen verfügen (KRP, Koordinationsaufgabe [KA] S1-8). Auszonungen sind bei Flächen zu prüfen, die über einen Zeitraum von zehn oder mehr Jahren keine Entwicklung aufweisen, für die keine Entwicklungsabsichten seitens der Eigentümerschaft sichtbar sind oder die langfristig blockiert sind und sich an raumplanerisch ungünstigen, insbesondere peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden. In der Regel handelt es sich dabei um unüberbaute Grundstücke, es kann sich aber auch um überbaute Grundstücke handeln, die nicht zonenkonform genutzt werden.

Der Kanton Luzern hat infolgedessen – gemäss KA S1-9 des KRP – die Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) beauftragt, eine Strategie zur Rückzonung der überdimensionierten Bauzonen zu entwickeln. Basierend auf dieser Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» (Rückzonungsstrategie) hat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) die 21 Rückzonungsgemeinden definiert, deren Bauzonenüberkapazitäten und die unüberbauten Grundstücke der betroffenen Gemeinden ermittelt und schliesslich die Eignung und Verhältnismässigkeit der Rückzonung der einzelnen Grundstücke anhand einer Zweck- und Verhältnismässigkeitsprüfung beurteilt. Nach dem Abschluss der Beurteilung aller Rückzonungsgemeinden hat das BUWD am 30. Januar 2020 einen Schlussbericht verabschiedet, welchen der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 177 vom 14. Februar 2020 zur Kenntnis genommen hat. Im gleichen Beschluss hat der Regierungsrat das BUWD angewiesen, die Umsetzung der Rückzonungsstrategie in den Ortsplanungsverfahren sicherzustellen.

Die Gemeinde Altbüron ist aufgrund der vorhandenen Bauzonenüberkapazitäten eine der 21 Rückzonungsgemeinden im Kanton Luzern. Sie weist eine rechnerische Überkapazität von 1.8 ha auf. Der Zonenplan widerspricht damit den rechtlichen Vorgaben des neuen RPG.

Die Rückzonungen müssen mit der Anpassung der Nutzungsplanung an das revidierte Planungs- und Baurecht gemäss § 224 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes (PBG) in allen betroffenen Gemeinden bis spätestens Ende 2023 vorgenommen werden. Bis die Zonenplanänderung öffentlich aufgelegt wird und sich damit die Planungszonenwirkung nach § 85 Abs. 2 PBG entfaltet, sind die potenziellen Rückzonungsflächen mittels anderer raumplanerischer Instrumente von Bauten und Anlagen freizuhalten. Dies kann durch die Sistierung von Baubewilligungs- und Sondernutzungsplanverfahren oder den Erlass von Planungszonen erfolgen (sog. Sicherungsmassnahmen). Falls die Gemeinde keine Massnahmen zur Freihaltung der Rückzonungsflächen von Bauten und Anlagen ergreift, hat der Kanton dafür zu sorgen, dass dem übergeordneten Recht anderweitig zum Durchbruch verholfen wird. Dies ist insbesondere durch den Erlass einer kantonalen Planungszone gemäss § 82 Abs. 2 PBG möglich. Ein milderer Mittel steht nicht zur Verfügung.

Das BUWD informierte die Gemeinde Altbüron mit Schreiben vom 11. Juni 2018, dass sie eine Rückzonungsgemeinde ist und ihre überdimensionierten Bauzonen zu reduzieren sind. Die Gemeinde erhielt gleichzeitig eine Übersicht über die Flächen, welche aufgrund einer ersten,

groben Beurteilung durch die Dienststelle rawi als Rückzonungsflächen in Frage kommen. Die Gemeinde wurde aufgefordert, diese und alle übrigen potenziell geeigneten Rückzonungsflächen zu überprüfen und das Prüfergebnis dem Kanton zu unterbreiten. Die Gemeinde Altbüron nahm mit einem Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll des Gemeinderats vom 6. Februar 2019 Stellung. Im entsprechenden Schlussfazit hielt sie fest, man sei der Überzeugung, dass alle von der Dienststelle rawi bezeichneten Grundstücke berechtigt der Wohnzone zugehörig seien. Im Ergebnis spreche man sich für die Entlassung der Gemeinde Altbüron aus der Kategorie Rückzonungsgemeinde aus. Im weiteren Prozess signalisierte der Gemeinderat Altbüron wiederholt, dass sie mit ihrer Qualifikation als Rückzonungsgemeinde nicht einverstanden ist und nicht beabsichtigt, den damit verbundenen Vorgaben nachzukommen beziehungsweise überhaupt Flächen rückzuzonen (vgl. dazu E. 3.2. des Kantonsgerichtsurteils 7H 19 179 vom 23. September 2020).

Mit Baugesuch vom 14. Januar 2019 ersuchte die Grundeigentümerin der Parzelle Nr. 39, Grundbuch Altbüron, den Gemeinderat Altbüron um Erteilung der Baubewilligung für den Neubau zweier Mehrfamilienhäuser mit Autounterstand. Die Dienststelle rawi hat das Baubewilligungsverfahren am 21. Januar 2019 sistiert und die Gemeinde informiert, dass auf den potenziellen Rückzonungsflächen keine Bauten und Anlagen bewilligt werden dürfen, bevor geklärt ist, ob es sich um definitive Rückzonungsflächen handelt. Entgegen der klaren Vorgaben aufgrund des übergeordneten Rechts und trotz der Sistierung hat der Gemeinderat Altbüron mit Entscheid Nr. 461 vom 3. Juli 2019 die Baubewilligung für das Bauprojekt erteilt. Dies zu einem Zeitpunkt, in welchem weder die notwendige kantonale Ausnahmegewilligung noch die kantonale Stellungnahme zum Baugesuch vorlag. Dagegen erhob die Dienststelle rawi am 22. Juli 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde und beantragte, die Baubewilligung sei aufzuheben.

Mit Stellungnahme vom 23. August 2019 hat das BUWD unter Würdigung der Eingaben der Gemeinde Altbüron die abschliessende Beurteilung der potenziellen Rückzonungsflächen vorgenommen, sie der jeweils passenden Kategorie «rot», «rot schraffiert» und «orange» zugewiesen und in einer Karte entsprechend markiert. Die roten Rückzonungsflächen müssen aus Sicht des Kantons zwingend in eine Nichtbauzone (in erster Linie in die Landwirtschaftszone) rückgezont werden. Die rot schraffierten Rückzonungsflächen müssen grundsätzlich ebenfalls von Bauten und Anlagen freigehalten werden, wobei hier nicht zwingend eine Nichtbauzone, sondern im Einzelfall beispielsweise eine Grünzone oder ein Baubereich festgelegt werden kann. Bei den orangenen Rückzonungsflächen wurde die Rückzonung zwar als raumplanerisch zweckmässig, zurzeit aber nicht verhältnismässig beurteilt. Aus Sicht des BUWD müssen diese orangenen Flächen deshalb momentan nicht rückgezont werden. Für solche Parzellen wurde eine Frist von wenigen Jahren zur Überbauung festgesetzt. Gemäss Stellungnahme des BUWD vom 23. August 2019 sind knapp 0.9 ha an nicht überbauten Wohn- und Mischzonen als potenzielle Rückzonungsflächen bezeichnet worden. Der Gemeinde verbleiben unüberbaute einwohnerkapazitätsrelevante Bauzonen von rund 1.7 ha (davon ca. 1.1 ha Wohnzonen) in der Nähe des Ortskerns.

Mit Urteil 7H 19 179 vom 23. September 2020 kam das angerufene Gericht schliesslich zum Schluss, dass die materiellen Voraussetzungen für eine (vorübergehende) Sistierung des Baubewilligungsverfahrens nach § 41 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) grundsätzlich erfüllt waren (E. 3.5). In formeller Hinsicht sei die Sistierung durch die Dienststelle rawi rechtswidrig, da der Gemeinderat die Leitbehörde im Baubewilligungsverfahren und somit auch für eine allfällige Sistierung desselbigen zuständig sei. Der Regierungsrat und damit der Kanton verfüge zur Wahrung des Raumplanungsrechts bzw. zur Sicherstellung der voraussichtlich erforderlichen Rückzonung allerdings über das Instrument der kantonalen Planungszone und wäre entsprechend aufgerufen gewesen, eine solche zu erlassen bzw. die Möglichkeit deren Erlasses zumindest zu prüfen (vgl. §§ 81 ff. PBG) sowie den Gemeinderat Altbüron als sachlich zuständige Behörde zu diesem Zweck um vorübergehende Sistierung des Baubewilligungsverfahrens zu ersuchen. In E. 5 bemerkte das Gericht allerdings «mit aller Deutlichkeit, dass das Bemühen des Kantons, in den einzelnen Gemeinden potentielle Rückzo-

nungsflächen vor einer Überbauung zu schützen, wichtig und gestützt auf die Rechtslage des Bundes sogar erforderlich ist. Für Gemeinden, die sich an die Vorgaben des Kantons nicht halten (wollen), steht der Erlass einer kantonalen Planungszone im Vordergrund. [...] Die Abweisung der Beschwerde im vorliegenden Fall bedeutet deshalb nicht, dass die Gemeinden künftig über Interventionen und Weisungen des Kantons hinweg Baubewilligungen auf Parzellen erteilen dürfen, die als Rückzonungsflächen in Frage kommen, und so die Ziele des geltenden Raumplanungsrechts unterlaufen.»

Ausgehend vom Kantonsgerichtsurteil hat der Rechtsdienst des BUWD den Gemeinderat Altbüron mit Schreiben vom 8. Oktober 2020 aufgefordert, das BUWD bis 15. Oktober 2020 über die vorgesehenen Sicherungsmassnahmen für alle potenziellen Rückzonungsflächen zu informieren sowie bis auf Weiteres auf diesen Flächen keine Baubewilligungen zu erteilen. Der Gemeinderat Altbüron hat dem BUWD mit Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll des Gemeinderats vom 14. Oktober 2020 mitgeteilt, es sei aufgrund der aktuellen Covid-19-Situation und der gegenwärtigen Ferienabwesenheiten sowie in Anbetracht der Wichtigkeit des Themas nicht möglich, innert Frist Stellung zu nehmen.

## **2. Erlass einer kantonalen Planungszone**

Planungszonen dienen der Sicherstellung der Nutzungsplanung (§ 81 Abs. 1 PBG). Der Regierungsrat kann zur Wahrung des Raumplanungsrechts auf dem Gebiet des Kantons Planungszone erlassen (§ 82 Abs. 2 PBG). Nachdem der Gemeinderat Altbüron von sich aus nicht signalisiert hat, dass er beabsichtige, eine Planungszone zu erlassen, und auch sonst keine verbindlichen Zusagen zur Umsetzung der Rückzonungsstrategie und der erforderlichen Freihaltung der potenziellen Rückzonungsflächen gemacht hat (vgl. dazu auch E. 3.9 des Urteils 7H 19 170 vom 23. September 2020), besteht das Risiko, dass namentlich auf den mit der kantonalen Rückzonungsstrategie festgestellten überdimensionierten und ungeeigneten Bauzonenflächen (den «potenziellen Rückzonungsflächen») in Altbüron eine weitere Bautätigkeit erfolgt. Auf zwei der Grundstücke wurden im Übrigen bereits Baugesuche eingereicht (Grundstücke Nrn. 39 und 58). Die Sistierung des Baubewilligungsverfahrens auf Grundstück Nr. 58 ist aktuell vor Kantonsgericht angefochten. Damit könnten das Bundesrecht und die Vorgaben des KRP unterlaufen werden, die eine Reduktion von überdimensionierten und raumplanerisch ungeeigneten Bauzonen verlangen. In dieser Situation sind die Voraussetzungen von § 82 Abs. 2 PBG erfüllt und somit der Erlass einer kantonalen Planungszone zur Wahrung des Raumplanungsrechts erforderlich. Dies entspricht überdies dem Beschluss Nr. 509 des Regierungsrats vom 14. Mai 2019, wonach der Regierungsrat das BUWD ermächtigt und beauftragt hat, zur Sicherstellung der erforderlichen Rückzonungen die in der Kompetenz des Kantons liegenden, planungsrechtlichen Massnahmen zu ergreifen, wo sich dies mangels entsprechender Schritte der Gemeinden als notwendig erweist.

## **3. Kantonale Planungszone im Einzelnen**

### **3.1. Räumlicher Geltungsbereich**

Die kantonale Planungszone umfasst die im verbindlichen Plan «Kantonale Planungszone betreffend die Gemeinde Altbüron, Gebiete Rain / Hindergass, Linde, Blatte», vom Regierungsrat beschlossen am 20. Oktober 2020, bezeichneten Gebiete. Sie umfassen im Einzelnen folgende Parzellen, unterteilt nach der Beurteilung gemäss Stellungnahme des BUWD vom 23. August 2019:

Gebiet	Parzellen Nr. (T = Teilfläche)	Gesamtfläche Gebiet
<b>Kategorie «rot»</b>		
Rain / Hindergass	39T, 606T, 58	4'146.2 m <sup>2</sup>
Blatte	17T, 31T	1'696.2 m <sup>2</sup>
<b>Kategorie «rot schraffiert»</b>		
Linde	51T	1'538.0 m <sup>2</sup>
Blatte	15T, 27T, 28T	1'571.3 m <sup>2</sup>
	Total	8'951.69 m <sup>2</sup> (knapp 0.9 ha)

#### Legende

##### Kantonale Planungszone



##### Provisorische Bau- und Nutzungsvorschriften

Landwirtschaftszone (gemäss Art. 18 Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Altbüren)

- 1 Es gelten die Bestimmungen von § 54 PBG.
- 2 Für die Zulässigkeit und die Bestandesgarantie von zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gelten die §§ 180 und 181 PBG.
- 3 Bauten und Anlagen haben sich bezüglich Standort, Situierung, Dimension, Gestaltung, Materialwahl, Farbe und Bepflanzung in die Landschaft und das Ortsbild einzugliedern.
- 4 Obstgärten mit hochstämmigen Obstbäumen sind nach Möglichkeit zu erhalten. Die Hochstammobstgärten sind fachgerecht zu pflegen; abgehende oder gefällte Bäume sind zu ersetzen. Der Gemeinderat kann für Massnahmen zur Pflege und Erhaltung der Obstgärten Beiträge entrichten.
- 5 Lärmempfindlichkeitsstufe: III



Abbildung 1: Ausschnitt Plan «Kantonale Planungszone betreffend die Gemeinde Altbüren, Gebiete Rain / Hindergass, Linde, Blatte»

### 3.2. Provisorische Bau- und Nutzungsbestimmungen

Innerhalb des Perimeters der Planungszone gemäss Ziff. 3.1 gelten die provisorischen Bau- und Nutzungsbestimmungen zur Landwirtschaftszone gemäss Art. 18 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Altbüren:

#### Landwirtschaftszone (LZ)

- 1 Es gelten die Bestimmungen von § 54 PBG.
- 2 Für die Zulässigkeit und die Bestandesgarantie von zonenfremden Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen gelten die §§ 180 und 181 PBG.
- 3 Bauten und Anlagen haben sich bezüglich Standort, Situierung, Dimension, Gestaltung, Materialwahl, Farbe und Bepflanzung in die Landschaft und das Ortsbild einzugliedern.
- 4 Obstgärten mit hochstämmigen Obstbäumen sind nach Möglichkeit zu erhalten. Die Hochstammobstgärten sind fachgerecht zu pflegen; abgehende oder gefällte Bäume sind zu ersetzen. Der Gemeinderat kann für Massnahmen zur Pflege und Erhaltung der Obstgärten Beiträge entrichten.
- 5 Lärmempfindlichkeitsstufe: III

## **4. Wirkung der kantonalen Planungszone**

### **4.1. Rechtswirkung und Geltungsdauer**

Die zur Bestimmung der Planungszone massgebenden Pläne und Vorschriften werden mit ihrer öffentlichen Auflage wirksam (§ 85 Abs. 1 PBG); Einsprachen gegen die Planungszone haben keine aufschiebende Wirkung (§ 84 Abs. 3 PBG). Sie gilt während zwei Jahren, wobei die Frist in begründeten Fällen, insbesondere, wenn grössere planerische Arbeiten erforderlich sind, um höchstens ein Jahr erstreckt werden kann (§ 83 Abs. 1 PBG).

Während der Geltungsdauer der Planungszone von zwei bzw. drei Jahren (inkl. allfälliger Verlängerung um ein Jahr; § 83 Abs. 1 PBG) ist die Gemeinde angehalten, eine neue, RPG-konforme Ortsplanung zu erarbeiten, beim BUWD vorprüfen zu lassen und anschliessend öffentlich aufzulegen. Mit der öffentlichen Auflage der Gesamtrevision der Ortsplanung wird die kantonale Planungszone abgelöst (§ 85 Abs. 2 PBG). Danach sind allfällige Einsprachen zu behandeln und die so revidierte Ortsplanung den Stimmberechtigten zu unterbreiten sowie anschliessend dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Auf den Parzellen Nrn. 39 und 58 sind Baugesuche hängig. Beide Baubewilligungsverfahren sind nicht abgeschlossen. Aufgrund der Planungszone sind die Bauvorhaben nicht zonenkonform und können daher bis auf Weiteres nicht bewilligt werden. Überdies fehlt es aufgrund der Planungszone an einer Grundlage für die Erteilung der kantonalen Ausnahmegewilligung zur Leistung eines Ersatzbeitrags anstelle der Erstellung von Schutzräumen nach Art. 46 und 47 des Bundesgesetzes über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (BZG) i.V.m. Art. 17 und 21 der Verordnung über den Zivilschutz (ZSV). Von baulichen Massnahmen ist daher abzusehen.

### **4.2. Verfahren**

Das Verfahren – namentlich betreffend die Bekanntmachung, die öffentliche Auflage und die Einsprachebehandlung – richtet sich nach § 84 PBG:

- <sup>1</sup> Die für die Bestimmung einer Planungszone zuständige Behörde (hier: Regierungsrat) legt die massgebenden Pläne und Vorschriften während 30 Tagen öffentlich auf und macht die Auflage öffentlich bekannt. In der Bekanntmachung ist auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist hinzuweisen.
- <sup>2</sup> Den betroffenen Grundeigentümern ist die Bestimmung der Planungszone mit dem Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist bekannt zu geben.
- <sup>3</sup> Die Einsprachen sind während der Auflagefrist mit einem Antrag und dessen Begründung schriftlich bei der in der öffentlichen Bekanntmachung und in der Bekanntgabe an die Grundeigentümer angegebenen Behörde einzureichen (BUWD). Sie haben keine aufschiebende Wirkung.
- <sup>4</sup> Der Regierungsrat entscheidet über die Einsprachen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Einspracheentscheid der zur Bestimmung der Planungszone zuständigen Behörde (hier: Regierungsrat) hat keine aufschiebende Wirkung.

## **5. Beschluss Regierungsrat**

Die «Kantonale Planungszone betreffend Gemeinde Altbüron, Gebiete Rain / Hindergass, Linde, Blatte» gemäss § 82 Abs. 2 PBG ist durch den Regierungsrat zu beschliessen.