

BGer 1C 588/2023 vom 22. August 2024

Bundesgericht, 2024-08-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_588_2023

FR: TF 1C 588/2023 du 22 août 2024

IT: TF 1C 588/2023 del 22 agosto 2024

Regeste

Raumplanung / Ortsplanung der Gemeinde Rickenbach | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1

Gegen die kantonal letztinstanzlichen Endentscheide des Kantonsgerichts steht grundsätzlich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offen (Art. 82 lit. a, 86 Abs. 1 lit. d und 90 BGG). Die Beschwerdeführenden haben an den vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und haben als Eigentümer und Eigentümerin von Grundstücken, die von der Bauzone in die Landwirtschaftszone rückgezont wurden, ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des jeweils angefochtenen kantonsgerichtlichen Urteils. Insoweit sind sie zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf die rechtzeitig erhobenen Beschwerden (Art. 100 Abs. 1 BGG) ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 1.1

Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Dieses wendet das Bundesgericht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG); hierfür gelten qualifizierte Begründungsanforderungen (BGE 139 I 229 E. 2.2 mit Hinweisen).

E. 1.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG). Das Vorbringen von Tatsachen, die sich erst nach dem angefochtenen Entscheid ereigneten oder entstanden sind (echte Noven), ist vor Bundesgericht unzulässig (BGE 143 V 19 E. 1.1 mit Hinweisen). Soweit sich die Beschwerdeführenden in ihrer Replik auf die am 1. November 2023 erfolgte Unterzeichnung des Raumordnungskonzepts Metropolitanraum Zürich 2050 durch den Vorsteher des BUWD am 3. November 2023 berufen, ist daher darauf nicht einzugehen.

E. 1.3

Die drei Beschwerden betreffen die Teilrevision Rückzonung der Gemeinde Rickenbach. Dabei werden nicht nur spezifische, die Grundstücke der Beschwerdeführenden betreffende Fragen aufgeworfen, sondern die Zulässigkeit der Teilrevision und der ihr zugrundegelegten Kriterien generell in Frage gestellt. Da sich diese Rügen weitgehend decken, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen.

E. 1.4

Im Folgenden sind zunächst die kantonale Rückzonungsstrategie, ihre Rechtsgrundlagen und ihre Anwendung in der Gemeinde Rickenbach kurz darzustellen (E. 2). Sodann werden die formellen Rügen gegen den Beschluss der Gemeindeversammlung behandelt (E. 3 und 4). Anschliessend sind die Rügen zur Zulässigkeit einer Teilrevision (E. 5), deren Beschränkung auf Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (E. 6) sowie zur Abstimmung mit dem Kanton Aargau (E. 7) zu behandeln. Weiter beanstanden die Beschwerdeführenden für die Berücksichtigung der Bauabsichten gesetzten Stichtag Ende 2018 (E. 8) und machen eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung geltend (E. 9). Anschliessend ist auf die Rügen zur Gemeindeautonomie einzugehen (E. 10). Schliesslich werden die Rügen geprüft, welche spezifisch die Parzellen der Beschwerdeführenden betreffen (E. 11-13).

E. 2

Gemäss Art. 15 RPG (in der Fassung vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, AS 2014 899) sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Abs. 1). Schon vor der RPG-Revision von 2012 hat das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festgehalten, dass zu gross bemessene Bauzonen bundesrechtswidrig seien und redimensioniert werden müssen (vgl. nur BGE 140 II 25 E. 4.3; 117 Ia 302 E. 4b; je mit Hinweisen). Der Gesetzgeber hat nunmehr in Art. 15 Abs. 2 RPG ausdrücklich vorgesehen, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind.

E. 2.1

Bund und Kantone haben zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen, namentlich für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen, erarbeitet (TRB; vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG ; www.are.admin.ch/dam/are/de/dokumente/recht/dokumente/bericht/technische_richtlinienbauzonentrb.pdf.download.pdf). Diese sind jedoch nur für die Berechnung der Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton massgeblich (so ausdrücklich TRB S. 2; vgl. auch AEMISEGGER/KISSLING, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 59 zu Art. 15 mit Hinweisen). Innerhalb des Kantons sind in erster Linie die Vorgaben des kantonalen Richtplans verbindlich (vgl. Art. 8a RPG und Art. 5a der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]). Dieser legt die Grösse der Siedlungsfläche insgesamt, ihre Verteilung im Kanton, die Kriterien zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs und die regionale Abstimmung der Entwicklung fest. Er muss insbesondere auch festlegen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG ; Art. 5a Abs. 3 RPV).

E. 2.2

Der Kanton Luzern sieht im 2015 revidierten kantonalen Richtplan (KRP2015, genehmigt vom Bundesrat am 22. Juni 2016) die Koordinationsaufgaben S1-8 "Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen" und S1-9 "Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen" vor. Die darin skizzierte kantonale Rückzonungsstrategie wurde vom BUWD mit Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020 konkretisiert und

umgesetzt (Strategie Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen, nachfolgend: Schlussbericht). Während für Einzonungen grundsätzlich auf das mittlere Bevölkerungswachstum abgestellt wird (mit einem Zuschlag für Zentrums- und einem Abzug für ländliche Gemeinden, vgl. KRP2015 R1-5), wird eine Rückzonungspflicht erst angenommen, wenn die Gemeinde auch bei einem hohen Wachstumsszenario bis 2035, inklusive einer Berechnungsunschärfe von 3 %, überdimensionierte Bauzonen aufweist (Schlussbericht Ziff. 3.1 und A1.3). Die so rechnerisch ermittelte Überkapazität stellt grundsätzlich den anzustrebenden Rückzonungswert (Zielwert) dar (Schlussbericht A2.1). Als Kriterien für die raumplanerische Zweckmässigkeit von Rückzonungen werden die unüberbaute Bauzonenfläche, die Lage innerhalb der Gemeinde, die Lage in der Bauzone, die Erschliessung nach Art. 19 RPG, die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln (ÖV) und eine allfällige erschwerte Bebaubarkeit genannt (Schlussbericht Ziff. 4.1 und A2.2). Für die raumplanerische Verhältnismässigkeit einer Rückzonung werden die Dauer der Einzonung, das Bestehen eines Gestaltungs- oder Bebauungsplans sowie Bauabsichten berücksichtigt, sofern diese durch ein (bis spätestens Ende 2018) eingereichtes Baugesuch konkretisiert wurden (Schlussbericht Ziff. 4.1 und A2.3). Die Kriterien müssen nicht kumulativ erfüllt sein, massgeblich ist eine Gesamtbetrachtung. Die Rückzonungsflächen wurden vom BUWD unter mehrmaliger Anhörung der Gemeinden identifiziert, wobei zwischen drei verschiedenen Kategorien unterschieden wurde (A2.4) : Rückzonungsflächen "rot" umfassen Flächen, bei denen die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist und die einer Nichtbauzone (in erster Linie Landwirtschaftszone) zuzuweisen sind. Rückzonungsflächen "rot schraffiert" sind Flächen, bei denen die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist, der Gemeinde jedoch noch ein gewisser Spielraum für die Konkretisierung der Zonenabgrenzung und -zuweisung zusteht. Rückzonungsfläche "orange" sind Flächen, bei denen eine Rückzonung zwar raumplanerisch zweckmässig, aber zurzeit nicht verhältnismässig erscheint, z.B. weil eine rechtskräftige Baubewilligung oder ein rechtskräftiger Bebauungsplan besteht.

E. 2.3

Die Gemeinde Rickenbach ist im kantonalen Richtplan der Gemeindekategorie L3 zugewiesen (ländliche Gemeinde ausserhalb der Hauptentwicklungs- und Nebenachsen und ohne Zentrums- oder Stützpunktfunktion). Sie hatte Ende 2014 insgesamt 3'110 Einwohner. Ihr Zonenplan weist nach den Berechnungen des BUWD (mittels des Luzerner Bauzonen-Analyse-Tools LUBAT) eine Einwohnerkapazität von 4'700 Einwohnern auf. Unter Zugrundelegung des Bevölkerungswachstumsszenarios "hoch", mit einer jährlichen Wachstumsrate von 0.7 %, ergibt sich eine relevante Einwohnerzahl von 3'700 Einwohnern für 2035, d.h. eine theoretische Überkapazität von 1'000 Einwohnern (4'700 - 3'700). Dies entspricht (unter Zugrundelegung eines mittleren Baulandbedarfs von 180m²/Einwohner) einer Überkapazität von ca. 18 ha. Die vom BUWD definierten und vom Regierungsrat angeordneten Rückzonungsflächen umfassen knapp 3 ha.

E. 3

Der Beschwerdeführer 3 rügt zunächst eine verfassungswidrige Anwendung von § 104 Abs. 4 des Luzerner Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10). Diese Bestimmung sieht vor, dass Personen, die nicht stimmberechtigt sind, der Versammlung auf besonderen Plätzen folgen können, soweit es die räumlichen Verhältnisse gestatten; sie dürfen aber an den Verhandlungen und Abstimmungen nicht teilnehmen. Der Beschwerdeführer 3 ist der Auffassung, bei Rückzonungen mit drohender materieller

Enteignung müsse den betroffenen Grundeigentümern und -eigentümerinnen ein Replikrecht zu den Voten an der Gemeindeversammlung eingeräumt werden. Er habe sich zum Votum eines Nachbarn nicht äussern können, weshalb seine Einsprache als einzige abgewiesen worden sei. Dies widerspreche dem Anspruch auf rechtliches Gehör.

E. 3.1

Das Kantonsgericht hielt fest, das rechtliche Gehör vermittle einem Betroffenen den Anspruch auf vorgängige Anhörung seiner Sache; dazu diene bei Rückzonungen die Einsprache und evtl. die Einspracheverhandlung. Es bestehe dagegen kein Anhörungsrecht an der Gemeindeversammlung. Die Einsprache des Beschwerdeführers 3 sei in der Botschaft zur Gemeindeversammlung mit Anträgen und Begründung wiedergegeben worden. Sodann habe dieser den Entscheid der Stimmberechtigten sachgerecht mit Verwaltungsbeschwerde anfechten können. Seine formellen Rechte seien somit gewahrt worden.

E. 3.2

Diese Erwägungen verletzen kein Bundesrecht. Grundsätzlich genügt das Einspracherecht zur Wahrung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Ein unbedingtes Replikrecht, d.h. die Möglichkeit, sich zu sämtlichen Stellungnahmen äussern zu dürfen, besteht nur in Verfahren vor gerichtlichen Behörden (BGE 138 I 154 E. 2.5).

Grundeigentümer und -eigentümerinnen, die keinen Wohnsitz in der Gemeinde haben, sind an der Gemeindeversammlung nicht teilnahmeberechtigt und können daher nicht das Wort zur Entgegnung ergreifen. Dagegen haben sie die Möglichkeit, die Beschlüsse der Gemeindeversammlung anzufechten und in diesem Zusammenhang auch geltend zu machen, diese beruhen auf irreführenden oder sachfremden Voten. Inwiefern dies vorliegend der Fall sei, wird vom Beschwerdeführer 3 nicht dargelegt.

E. 4

Die Beschwerdeführenden 1 machen geltend, die Stimmberechtigten hätten ihrer Einsprache und damit ihrem Hauptantrag zugestimmt, die Teilrevision der Ortsplanung betreffend Rückzonungen aufzuheben und über allfällige Rückzonungen erst im Rahmen der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung zu entscheiden. Insofern hätte die Teilrevision dem Regierungsrat gar nicht erst zur Genehmigung vorgelegt, jedenfalls aber nicht genehmigt werden dürfen.

E. 4.1

Das Kantonsgericht erwog, aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung gehe nicht klar hervor, ob sich die Zustimmung auf den Haupt- oder nur auf den Eventualantrag der Beschwerdeführenden 1 bezogen habe, die Parzelle Nr. 373 in der Bauzone zu belassen. Gegen die Auslegung der Beschwerdeführenden spreche der Umstand, dass die Gemeindeversammlung in der Schlussabstimmung der Teilrevision der Ortsplanung betreffend Rückzonungen mit den beschlossenen Änderungen grossmehrheitlich zugestimmt habe. Eine abschliessende Interpretation des Willens der Gemeindeversammlung könne indessen unterbleiben, da der Regierungsrat den Beschluss der Gemeindeversammlung in Bezug auf die Gutheissung der Einsprachen ohnehin abgeändert habe.

E. 4.2

Aus dem Protokoll der Gemeindeversammlung geht hervor, dass nach der Abstimmung über die Einsprache Nr. 3 noch weitere Einsprachen (Nrn. 4-9) gegen Rückzonungen einzelner Grundstücke materiell behandelt wurden; die Einsprache Nr. 9 (betreffend Rückzonung der Parzelle Nr. 174) wurde abgelehnt. Anschliessend fand die Schlussabstimmung über die Teilrevision statt. Diesem Vorgehen wurde weder von den Beschwerdeführenden 1 noch von anderen Stimmberechtigten widersprochen. Insofern ist davon auszugehen, dass sich die Gutheissung der Einsprache Nr. 3 lediglich auf den Eventualantrag bezog, oder aber die Gemeindeversammlung auf ihren ursprünglichen Beschluss zurückgekommen ist. Die Beschwerdeführenden 1 zeigen nicht auf, inwiefern dies unzulässig gewesen sei.

E. 5

Alle Beschwerdeführenden halten es für unzulässig, über Rückzonungen in einer vorgezogenen Teilrevision der Ortsplanung zu entscheiden, zumal eine Gesamtrevision unmittelbar bevorstehe (Einleitung des Mitwirkungsverfahrens 2022). Gemäss § 224 Abs. 1 des Luzerner Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG/LU; SRL 735) hätten Gemeinden ihre Zonenordnungen bis Ende 2023 an die Änderung vom 17. Juni 2013 (neue Baubegriffe) anzupassen. In diesem Rahmen sei grundsätzlich auch über Rückzonungen zu entscheiden. Eine nur punktuelle Revision des bald 30 Jahre alten Zonenplans von Pfeffikon widerspreche den bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die Nutzungsplanung und erlaube insbesondere nicht die nach Art. 2 Abs. 1 RPG gebotene gesamthafte raumplanerische Interessenabwägung (mit Hinweis auf BGE 146 II 289 und BGE 149 II 79). Die Verkleinerung der Bauzonen vor allem im Ortsteil Pfeffikon habe präjudizierende Wirkung für die spätere Gesamtrevision der Zonenordnung, indem die Siedlungsentwicklung schwerpunktmässig in den Ortsteil Rickenbach verschoben werde. Die Beschwerdeführenden 1 rügen in diesem Zusammenhang, das BUWD habe in unzulässiger Weise die Redimensionierung der Bauzonen nach Art. 15 Abs. 2 RPG mit der Siedlungssteuerung nach der neuen kantonalen Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur vermengt. Sie befürchten zudem, dass die Rückzonung der Parzelle Nr. 373 sich negativ auf das planerische Schicksal ihrer Parzelle Nr. 28 auswirken könnte, die sich teils im "Übrigen Gemeindegebiet" und teils in der Sonderbauzone "Hof" befinde.

E. 5.1

Das Kantonsgericht ging davon aus, die genehmigte Teilrevision betreffe eine örtlich begrenzte Änderung mit entsprechend geringen Auswirkungen auf das Planungsgebiet der anstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung. Das Gemeindegebiet sei in Bezug auf die potentiellen Rückzonungen einer Gesamtsicht unterzogen worden, indem in einem mehrstufigen Prozess die Rückzonungsflächen für beide Ortsteile eruiert worden seien. Dass die Mehrheit dieser Flächen im Ortsteil Pfeffikon angesiedelt seien, sei darauf zurückzuführen, dass dort verhältnismässig mehr unüberbaute Bauzonen bestünden. Eine Präjudizierung oder Einschränkung der anstehenden Gesamtrevision sei nicht ersichtlich. Ein konkreter Koordinationsbedarf sei in Bezug auf die streitigen Rückzonungen nicht auszumachen, weshalb Art. 25a RPG nicht verletzt sei. Dies gelte auch für das Grundstück Nr. 28.

E. 5.2

Das BUWD weist in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass es bereits 2020 in seiner Rückzonungsstrategie auf die Möglichkeit einer Teilrevision hingewiesen habe, auch wenn

damals aus formalen Gründen eine Gesamtrevision empfohlen worden sei (Schlussbericht S. 11). Inzwischen habe die Erfahrung gezeigt, dass die Behandlung der Rückzonungen in einer vorgängigen Teilrevision zweckmässiger sei: einerseits, weil auf Grund der grossen Widerstände gegen die Rückzonungen die Gesamtrevision der Ortsplanung unnötig verzögert oder gefährdet würde, und andererseits, weil durch die Rückzonung wieder mehr raumplanerische Möglichkeiten bei der anstehenden Gesamtrevision entstünden und eine bauliche Entwicklung der Gemeinde nicht blockiert werde. Dementsprechend setzten inzwischen fast sämtliche betroffenen Gemeinden die Rückzonungsstrategie in einer separaten Teilrevision um. Der Argumentation der Beschwerdeführenden 1, dass die Rückzonungen die "Initialzündung" für weitere Auszonungen im Rahmen der Gesamtrevision seien, könne nicht gefolgt werden. Es liege im Ermessen der Gemeinde, im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung, wo recht- und zweckmässig, Aus- und Umzonungen vorzunehmen. Dies sei jedoch Gegenstand der Gesamtrevision der Ortsplanung und nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Zur Parzelle Nr. 28 hält das BUWD fest, deren unüberbauter Teil befinde sich schon heute im "Übrigen Gemeindegebiet" und damit in einer Nichtbauzone. Der Gemeinderat Rickenbach betonte in seiner Stellungnahme zur Verwaltungsbeschwerde der Beschwerdeführenden 1, die Rückzonungen stellten kein Präjudiz für die anschliessende Gesamtrevision der Ortsplanung dar, sondern schafften eine klare Ausgangslage für diese. Würden sämtliche Pendenzen (Rückzonungen, Zusammenführung der Ortsplanungen Rickenbach und Pfeffikon, Einführung neuer Nutzungsmasse, Siedlungsentwicklung nach innen, Festlegung der Weiler-Typen, Gewässerräume, Windenergieplanung, etc.) im Rahmen der Gesamtrevision behandelt, wäre das Fuder überladen und das Risiko einer Ablehnung der gesamten Planung durch die Stimmberechtigten gross. Der Gemeinderat habe sich daher bewusst für ein etappiertes Vorgehen entschieden, wobei von Anfang an klar gewesen sei, dass der Inhalt einer vorgezogenen Teilrevision die nachfolgende Planung nicht präjudizieren dürfe.

E. 5.3

Das ARE erachtet es als zulässig, sachlich klar gebotene Rückzonungen in einer vorgezogenen Teilrevision des Nutzungsplans vorzunehmen. Eine solche Teilrevision stelle einen ersten Schritt dar, um die Bauzonen auf ein Mass zu reduzieren, das den Vorgaben des Bundesrechts bzw. der kantonalen Richtplanung entspreche. Allerdings dürfe die punktuelle Revision nicht dazu führen, dass weiteren notwendigen Anpassungen der Nutzungsplanung die Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG entgegengehalten werden könne. Dies sei vom Bundesgericht klarzustellen, soweit es sich nicht bereits mit genügender Klarheit aus dem bisherigen Verfahren ergebe.

E. 5.4

Die Redimensionierung der Bauzonen einer Gemeinde setzt nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Gesamtschau aller Bauzonen voraus (BGE 140 II 25 E. 4.4 und 6), unter Einbezug aller für eine Redimensionierung objektiv in Betracht fallenden Parzellen (BGE 148 II 417 E. 3; 146 II 289 E. 5.2 und 5.3). Dies war vorliegend (jedenfalls für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen; zu den übrigen Zonen vgl. unten E. 6) gewährleistet, weil der Perimeter der Teilrevision das gesamte Gemeindegebiet umfasste. Für die Identifizierung der Rückzonungsflächen wurden sämtliche unüberbauten Parzellen innerhalb einer Bauzone in die Beurteilung einbezogen und die raumplanerische Zweckmässigkeit ihrer Rückzonung anhand einheitlicher Kriterien überprüft.

E. 5.5

Dagegen stellt sich die Frage, inwiefern diese Prüfung mit der bevorstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung hätte koordiniert werden müssen. Die Nutzungsplanung muss grundsätzlich aus einer Gesamtsicht der raumbedeutsamen Belange heraus erfolgen; insbesondere ist zur Planung der Entwicklung der Bautätigkeit ein planerisches Gesamtkonzept erforderlich (BGE 149 II 279 E. 3.3 mit Hinweisen). In Pfeffikon erfolgte die letzte Gesamtrevision der Ortsplanung vor 30 Jahren; zudem haben sich die Verhältnisse - insbesondere aufgrund der Fusion mit Rickenbach - erheblich verändert. Insofern muss das planerische Gesamtkonzept der Gemeinde grundlegend überprüft werden. Der Gemeinderat Rickenbach hat gleichzeitig mit der Teilrevision Rückzonung ein neues Siedlungsleitbild erarbeitet

(www.rickenbach.ch/wp-content/uploads/2023/12/14.1-Siedlungsleitbild.pdf). Im Verlauf des Jahres 2020 fand die öffentliche Mitwirkung sowie eine Informationsveranstaltung mit Diskussionsrunde statt. Der Gemeinderat verabschiedete das Siedlungsleitbild am 9. November 2020 für die kantonale Vorabklärung und genehmigte es am 6. Juli 2021, noch vor der Gemeindeversammlung zur Teilrevision Rückzonung. Das Siedlungsleitbild stellt eine wichtige Grundlage für die Revision der Ortsplanung dar, indem es die generelle räumliche Ausrichtung und die Entwicklungsvorstellungen einer Gemeinde aufzeigt. Allerdings ist es nicht grundeigentümergebunden und nimmt auch keine Entscheide der Stimmberechtigten vorweg. Für eine Integration der Rückzonungen in die Gesamtrevision spricht auch der sachliche Zusammenhang zwischen der Redimensionierung der Bauzone und den baulichen Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde: Je mehr raumplanerisch ungünstig gelegene Bauzonen "im Grünen" rückgezont werden, je mehr Spielraum gewinnt die Gemeinde für allfällige Neueinzonungen. Die kantonale Rückzonungsstrategie empfahl denn auch, die Rückzonungen im Entwurf für die Gesamtrevision der Ortsplanung vorzusehen, auch wenn eine Teilrevision nicht von vornherein ausgeschlossen sei (Schlussbericht Ziff. 7.2 S. 11). Die Koordination von Rückzonungen mit einer kurz bevorstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung erschiene jedenfalls zwingend, wenn eine Auswahl zwischen verschiedenen in Betracht fallenden Rückzonungsgebieten zu treffen wäre. Dies setzt eine umfassende Interessenabwägung voraus, in Kenntnis der künftigen räumlichen Entwicklung der Gemeinde, die erst im Rahmen der Gesamtrevision von den Stimmberechtigten grundeigentümergebunden festgelegt wird. In dieser Situation könnte die raumplanungsrechtliche Zweckmässigkeit der Rückzonungen nicht isoliert vorweg geprüft werden, sondern müsste in die Gesamtrevision der Ortsplanung integriert werden. Vorliegend beschränkte sich die Teilrevision indessen auf die Rückzonung von unüberbauten Parzellen in peripherer Lage. Dabei wurde die raumplanerische Zweckmässigkeit der Rückzonung nach einheitlichen, vom Kanton vorgegebenen Kriterien beurteilt. Diese konnten unabhängig vom Ergebnis der bevorstehenden Gesamtrevision der Ortsplanung angewandt werden. Unüberbaute Bauzonen in zentraler Lage, über deren planerisches Schicksal erst in Kenntnis des Gesamtkonzepts für die räumliche Entwicklung der Gemeinde entschieden werden kann, erfüllten die kantonalen Kriterien nicht und wurden daher von der Teilrevision Rückzonung nicht erfasst. Aufgrund der restriktiven kantonalen Kriterien wurden trotz einer rechnerisch ermittelten Überkapazität von 18 ha insgesamt nur knapp 3 ha rückgezont, d.h. der Zielwert wurde erheblich unterschritten. In dieser Situation bedurfte es keiner Auswahl zwischen verschiedenen Rückzonungsobjekten, sondern es mussten alle Parzellen rückgezont werden, welche die kantonalen Kriterien erfüllten. Für diese bestand praktisch kein Entscheidungsspielraum der Gemeinde mehr (vgl.

unten, E. 10). Sodann haben Gemeinde und Kanton vertretbare Gründe für das etappierte Vorgehen vorgebracht. Rückzonungen stossen nicht nur bei den betroffenen Grundeigentümern und -eigentümerinnen, sondern auch bei den Stimmberechtigten auf grossen Widerstand, wie der vorliegende Fall illustriert. Sie sind jedoch zeitlich dringlich und notwendig, um der Gemeinde einen gewissen planerischen Spielraum zurückzugeben, auch im Hinblick auf künftige Verdichtungen und Rückzonungen. Die Befürchtung des Gemeinderats, wonach die bevorstehende Gesamtrevision zu scheitern drohe, wenn sie mit der Rückzonungsstrategie kombiniert würde, ist nicht von der Hand zu weisen. Dies hätte zur Folge, dass selbst die minimalen, vom Kanton vorgegebenen Rückzonungen weiter aufgeschoben würden. Unter diesen Umständen ist es nicht bundesrechtswidrig, eine vorgezogene Teilrevision für die Rückzonung der vom BUWD identifizierten Rückzonungsflächen vorzunehmen.

E. 5.6

Allerdings ist mit dem ARE zu betonen, dass es sich lediglich um einen ersten Schritt zur gebotenen Redimensionierung der Bauzone handelt. Die Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG wurde damit nur zu einem kleinen Teil erfüllt. Im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung werden daher weitere Rückzonungen vorzunehmen sein, gestützt auf eine umfassende raumplanerische Interessenabwägung, unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung und des raumplanerischen Gesamtkonzepts der Gemeinde. Die vorliegende Teilrevision steht dem nicht entgegen. Sie begründet insbesondere keinen Vertrauenstatbestand, der zusätzlichen Rückzonungen entgegengehalten werden könnte. Insofern liegen die Verhältnisse anders als im Fall 1C_409/2022 (Urteil vom 11. Juni 2024 E. 4.2.3), wo die genehmigte "Teilrevision" der Ortsplanung weder räumlich noch thematisch klar abgegrenzt war und schon wenige Jahre später durch eine Gesamtrevision der Ortsplanung abgelöst werden sollte, d.h. der Zonenplan nicht auf den Planungshorizont gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG ausgelegt war.

E. 5.7

Dass die Rückzonungsstrategie auch der Umsetzung der im Richtplan festgelegten kantonalen Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur dient (Schlussbericht Ziff. 2.2), ist nicht zu beanstanden, sondern entspricht den bundesrechtlichen Vorgaben: Es ist gerade Aufgabe des Richtplans, die Gesamtgrösse des Siedlungsgebiets und dessen räumliche Verteilung im Kanton festzusetzen (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG) sowie zu bestimmen, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten auszugehen ist (Art. 5a Abs. 1 RPV). Diese Raumentwicklungsstrategie bildet den Rahmen für die Überprüfung der bestehenden Bauzonen und die Festlegung, wie die Lage von unüberbauten Bauzonen verbessert werden kann, wo und in welchem Ausmass noch Einzonungen möglich sein sollen bzw. rückgezont werden muss (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG ; vgl. ARE, Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, März 2014, S. 24). Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass für die kantonale Rückzonungsstrategie wesentlich weniger strenge Massstäbe angesetzt wurden als sie die kantonale Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur für Einzonungen vorsieht. Der Zielwert für Rückzonungen wird durch die Wahl des hohen Bevölkerungswachstumsszenarios und der Gewährung eines dreiprozentigen Bonus reduziert (oben E. 2.2); zudem werden verschiedene Kriterien für die "raumplanungsrechtliche Verhältnismässigkeit" berücksichtigt, die dazu führen, dass der so berechnete Zielwert nicht erreicht, sondern deutlich unterschritten wird. Ein vom Kanton eingeholtes Rechtsgutachten von LUKAS BÜHLMANN (Rückzonungsstrategie des

Kantons Luzern, vom 23. August 2020; <https://baurecht.lu.ch/rueckzonung>) kommt daher zum Ergebnis, die Strategie erweise sich als "sehr zurückhaltend und pragmatisch" (S. 5, 25 f., 29), sofern sie überhaupt RPG-konform sei (S. 26).

E. 5.8

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführenden 1 ist auch keine Präjudizierung der Gesamtrevision hinsichtlich der Parzelle Nr. 28 zu befürchten. Diese liegt überwiegend im "Übrigen Gemeindegebiet" und zu einem kleinen Teil in der Sonderbauzone "Hof". Das "Übrige Gemeindegebiet" ist bereits eine Nichtbauzone; eine Einzonung dieses grossen, unüberbauten Grundstücksteils erscheint angesichts der weiterhin überdimensionierten Bauzonenreserven der Gemeinde ausgeschlossen, unabhängig von der Rückzonung der Parzelle Nr. 373. Die Sonderbauzone "Hof" umfasst nicht nur die Parzelle Nr. 28, sondern zahlreiche ehemalige landwirtschaftliche Bauten und Siedlungen, die verstreut im ganzen Gemeindegebiet liegen und erhalten werden sollen (vgl. Art. 14 BZR Pfeffikon und Art. 18 BZR Rickenbach). Mit welchen planerischen Mitteln das in Zukunft geschehen soll, wird im Rahmen der Gesamtrevision zu entscheiden sein, ohne bereits durch die Rückzonung der unüberbauten Parzelle Nr. 373 im Gebiet Truttmatt präjudiziert zu werden.

E. 6

Die Beschwerdeführerin 2 rügt, die Rückzonung beschränke sich zu Unrecht auf Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ), unter Ausklammerung der Industrie- und Gewerbezone sowie der Zonen für öffentliche Zwecke. Dies widerspreche Art. 15 RPG, dem kantonalen Richtplan und den TRB und verunmögliche die für die Rückzonungen gebotene Gesamtsicht über alle Bauzonen.

E. 6.1

Die Vorinstanz hielt fest, die Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG umfasse grundsätzlich alle Bauzonen. Allerdings gälten unterschiedliche Kriterien für die WMZ einerseits und z.B. die Arbeitszonen andererseits. Für erstere richte sich die Bauzonendimensionierung nach der Flächenbeanspruchung durch die Einwohner und Einwohnerinnen (TRB Ziff. 3). Für die anderen Bauzonentypen könne die Flächenbeanspruchung dagegen nicht in einen direkten Zusammenhang mit der Anzahl Personen gebracht werden, die diese Fläche nutzten. Der Bedarf für die nächsten 15 Jahre müsse daher im konkreten Einzelfall nach allgemeinen Plausibilitätskriterien beantwortet werden (TRB Ziff. 4). Der kantonale Richtplan enthalte die Koordinationsaufgabe S6-4 "Regionales Arbeitszonen- und Standortmanagement", wonach Arbeitszonen optimal zu nutzen und nicht benötigte Flächen auszuzonen seien. Verantwortlich für das Arbeitszonenmanagement seien die regionalen Entwicklungsträger. Auch die kantonale Rückzonungsstrategie umfasse nur die WMZ (Schlussbericht Ziff. 2.3). Entsprechend habe sich auch die Teilrevision Ortsplanung zur Umsetzung dieser Strategie auf diese Zonen beschränken dürfen.

E. 6.2

Diese Erwägungen sind nicht zu beanstanden. Die streitige Teilrevision der Ortsplanung dient der Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie, die sich auf die WMZ beschränkt. Dafür bestehen sachliche Gründe: Wie das ARE in seiner Vernehmlassung darlegt, kann der Flächenbedarf für Arbeitszonen - anders als bei den WMZ - nicht statistisch aus der Anzahl von Einwohnern und Einwohnerinnen bzw. Arbeitsplätzen abgeleitet werden, da z.B. bei stark automatisierten Betrieben die Arbeitsplatzdichte sehr

gering sein kann, obwohl auf grossen Flächen und in grossen Gebäudevolumina eine sehr hohe Produktionsleistung erbracht wird. Der kantonale Richtplan sieht daher ein regionales Arbeitszonen- und Standortmanagement vor (S6-4). Auch für die Zonen für öffentliche Zwecke ist eine Einzelfallprüfung erforderlich. Diese Zonen müssen auf die künftige räumliche Entwicklung der Gemeinde ausgerichtet werden, weshalb ein Abstimmungsbedarf mit der Gesamtrevision der Ortsplanung besteht. Dies bedeutet keinen Verzicht auf eine allfällig gebotene weitere Redimensionierung, sondern lediglich eine Verschiebung auf die nachfolgende Ortsplanungsrevision.

E. 6.3

Im Übrigen würde es den Beschwerdeführenden auch in der Sache nichts helfen, wenn neben den WMZ weitere Zonentypen in der Gemeinde zu redimensionieren wären. Wie das ARE überzeugend darlegt, würde sich nämlich die Frage stellen, ob das erwartete Bevölkerungswachstum nicht beispielsweise durch die Umwandlung von Arbeits- in Mischzonen abgedeckt werden könnte. Die Notwendigkeit, bisher unüberbaute WMZ rückzuzonen, würde dann umso grösser.

E. 7

Die Beschwerdeführenden bringen weiter vor, der Ortsteil Pfeffikon rage wie eine Landzunge in den Kanton Aargau hinein und gehöre funktional zum regionalen Zentrum Oberwynental, mit den Aargauer Gemeinden Reinach und Menziken (vgl. Richtplan Aargau, Teilkarte R1, Raumkonzept Aargau, Stand März 2015). Diese seien mit der S-Bahn im Viertelstundentakt mit dem Wirtschaftszentrum Aarau verbunden. Diese ausserkantonalen Bezüge seien zu Unrecht nicht berücksichtigt worden, unter Verletzung von Art. 6 Abs. 4 RPG .

E. 7.1

Gemäss Art. 6 Abs. 4 RPG berücksichtigen die Kantone in der Richtplanung u.a. die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne. Art. 15 Abs. 3 RPG verlangt, dass Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind. Das Bundesgericht fordert denn auch in ständiger Rechtsprechung eine regionale Betrachtungsweise (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa; Urteile 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.1; 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.3, in: ZBl 110/2009 315).

E. 7.2

Aus den Akten geht hervor, dass die Bezüge des Ortsteils Pfeffikon zu den Aargauer Nachbargemeinden sehr wohl berücksichtigt worden sind. So hielt das BUWD in seiner Stellungnahme vom 5. Dezember 2019 fest, der Ortsteil Pfeffikon liege an der Grenze zum Kanton Aargau und seine Bevölkerung orientiere sich bezüglich Einkauf, öffentlichem Verkehr etc. nach Reinach/Menziken hin. Allerdings sei Pfeffikon kein kompaktes Siedlungsgebiet, sondern zeichne sich durch eine verästelte Siedlungsstruktur mit mehreren voneinander getrennten Quartieren und insgesamt lockerer Bebauung aus. Aus raumplanerischer Sicht sei die Siedlungsentwicklung im Bereich des Ortskerns und des ÖV-Einzugsgebiets zweckmässig; ausserhalb dieses Gebiets seien die Bauzonen soweit zweckmässig zu reduzieren. Das BUWD wies darauf hin, dass in Reinach zwischen dem Siedlungsgebiet und dem Wald (Rinecher Berg) eine Landschaftsschutzzone bestehe, die an die Bauzone im Gebiet Wiege angrenze. Eine Intensivierung der Bautätigkeit in diesem Bereich sei daher auch auf der Aargauer Seite nicht vorgesehen. In seiner Botschaft zur

ausserordentlichen Gemeindeversammlung (S. 13 f.) führte der Gemeinderat aus, dass in den an Pfeffikon angrenzenden Aargauer Gemeinden Burg, Menziken und Reinach bereits Rückzonungen erfolgt seien, und zeigte anhand einer Karte auf, dass sich die Pfeffikoner Rückzonungsflächen nicht nur ausserhalb der ÖV-Güteklassen des Luzerner Geoportals, sondern auch derjenigen des ARE befinden. Im Verwaltungsbeschwerdeverfahren reichte der Gemeinderat eine Karte mit diversen Attraktionspunkten des öffentlichen Lebens, Einkaufsmöglichkeiten, Versorgung und Gastronomie im Ortsteil Pfeffikon und den angrenzenden Gemeinden ein, um die Behauptung zu widerlegen, das Grundstück Nr. 173 verfüge aufgrund seiner Nähe zu den Reinacher Einkaufsmöglichkeiten über eine mindestens so hohe Standortgunst wie die unüberbauten Flächen im Dorfkern Pfeffikon. Der Regierungsrat und das Kantonsgericht betonten in ihren Entscheiden die periphere Lage der rückzuzonenden Parzellen, nicht nur zum Ortsteilszentrum von Pfeffikon, sondern auch zum Siedlungsgebiet der Gemeinde Reinach, und bezogen in ihre Beurteilung der ÖV-Erschliessung auch die ÖV-Güteklassen gemäss GIS-Portal des Kantons Aargau ein.

E. 7.3

Dieses Vorgehen lässt keine Rechtsverletzung erkennen. Wie aufgezeigt, haben die kantonalen und kommunalen Instanzen die Nähe von Pfeffikon zu den Gemeinden Reinach und Menziken, die Teil eines regionalen Entwicklungszentrums des Kantons Aargau bilden, durchaus erkannt. Sie erachteten eine Siedlungsentwicklung jedoch nicht im gesamten Ortsgebiet, sondern lediglich im Ortskern von Pfeffikon für zweckmässig, nicht aber in den peripher gelegenen Bauzonen ohne angemessene ÖV-Erschliessung. Dies entspricht dem raumplanerischen Konzentrationsprinzip und dem Planungsgrundsatz gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG. Der Regierungsrat war unter diesen Umständen auch nicht verpflichtet, Rickenbach einer Neben- oder gar Hauptachse der Siedlungsentwicklung zuzuordnen, ist es doch - gerade bei einer überkommunalen, regionalen Betrachtung - sinnvoll, die bauliche Entwicklung von der Peripherie in die zentralen Lagen von Reinach und Menziken zu lenken. Dies entspricht auch der Strategie des Kantons Aargau, der peripher gelegene Flächen an der Grenze zum Kanton Luzern bereits rückgezont hat.

E. 7.4

Unbehelflich ist schliesslich die Rüge, der Kanton habe zu Unrecht die in den TRB vorgesehene Privilegierung von Fusionsgemeinden (S. 9) nicht angewandt. Die TRB sehen vor, dass bei Gemeindefusionen die Zuordnung der Bauzonenflächen zu den Gemeindetypen gemäss der anfangs 2012 gültigen Zuordnung vorgenommen werden kann, d.h. die vergleichbaren Gemeinden i.S. von Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV wären die Gemeinden gemäss Bestand 2012. Als Begründung wird angegeben, damit könne verhindert werden, dass sich der Detaillierungsgrad reduziere. Diese Regelung (die als "Kann"-Bestimmung formuliert ist) bezieht sich nur auf die Berechnung der massgeblichen Bauzonenflächenbeanspruchung für die Bestimmung der Gesamtgrösse der kantonalen Bauzone gemäss Art. 30a RPV und bezweckt keine Privilegierung von fusionierten Gemeinden hinsichtlich der Bauzonengrösse. Im Übrigen hat das Kantonsgericht festgehalten, dass Pfeffikon schon vor der Fusion über überdimensionierte Bauzonen verfügte.

E. 8

Die Beschwerdeführenden erachten den in der kantonalen Rückzonungsstrategie festgelegten Stichtag Ende 2018 für die Berücksichtigung der Bauabsichten als willkürlich.

Sie beanstanden, dass die Grundeigentümer und -eigentümerinnen in Rickenbach erst 2020 über die drohende Rückzonung informiert und nach ihren Bauabsichten befragt worden seien, und nicht schon Mitte 2018, wie z.B. in der Gemeinde Büron. Das Vorgehen des BUWD und der Gemeinde widerspreche auch dem kantonalen Richtplan, der ausdrücklich (in S1-8) vorsehe, dass den betroffenen Grundeigentümern und -eigentümerinnen eine angemessene Frist für die bauliche Realisierung angesetzt werde.

E. 8.1

Die kantonale Rückzonungsstrategie berücksichtigt für die Beurteilung der "raumplanerischen Verhältnismässigkeit" neben der Dauer der Einzonung und dem Bestehen eines Bebauungs- oder Gestaltungsplans als drittes Kriterium ernsthafte Bauabsichten. Dieses Kriterium wird als erfüllt erachtet, wenn nachweislich konkrete und detaillierte Projektierungen vorgenommen wurden, die spätestens Ende 2018 zur Einreichung eines vollständigen Baugesuchs geführt haben (Schlussbericht, A2.3 S. 19). Das Kantonsgericht erachtete dieses Vorgehen als zulässig: Erfolgte die Bemühungen zur Überbauung der Parzelle erst nach Kenntnis einer möglicherweise drohenden Rückzonung, spreche dies gegen die Ernsthaftigkeit der Bauabsicht.

E. 8.2

Der kantonale Richtplan (S1-8) sieht vor, dass Gemeinden mit potenziellem Auszonungsbedarf den betroffenen Grundeigentümern eine angemessene Frist für die bauliche Realisierung mit dem Hinweis auf § 38 PBG /LU und die darin genannten Rechtsfolgen bei Nichterfüllung setzen. Damit soll die Verfügbarkeit von Bauland sichergestellt werden: Unter gewissen Voraussetzungen kann die Gemeinde im öffentlichen Interesse ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben und eine Parzelle selbst der Überbauung zuführen; hierfür muss sie der Grundeigentümerschaft vorgängig eine Frist von mindestens zwei Jahren zur bestimmungsgemässen Nutzung der Bauzone einräumen. § 38 PBG /LU und die entsprechende Festsetzung des kantonalen Richtplans sind offensichtlich nicht auf potentielle Rückzonungsflächen in peripheren und schlecht erschlossenen Gebieten einer Gemeinde mit überdimensionierten Bauzonen anwendbar. Diesfalls besteht gerade kein öffentliches Interesse an der Überbauung; im Gegenteil: Solche Flächen müssen bis zum definitiven Entscheid über die Rückzonung freigehalten werden (vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV).

E. 8.3

Auch das Stichdatum Ende 2018 ist nicht zu beanstanden. Die Information des BUWD zu den Rückzonungsgemeinden erfolgte am 11. Juni 2018; diese mussten im März 2019 ihre Rückzonungsberichte dem BUWD einreichen (vgl. Schlussbericht S. 9 Ziff. 5.1). Hierfür mussten die Kriterien und die dafür geltenden Stichdaten bereits bekannt sein. Sofern Grundeigentümer und -eigentümerinnen anderer Gemeinden früher nach ihren Bauabsichten befragt wurden als in Pfeffikon, verschaffte ihnen dies keine vorteilhaftere Ausgangslage. Gemäss Schreiben des BUWD vom 8. November 2018 waren ernsthafte Bauabsichten nämlich auch dann zu verneinen, wenn ein Baugesuch zwar vor dem Stichdatum, aber erst nach Kenntnisnahme vom Rückzonungsbedarf der Gemeinde erarbeitet oder eingereicht worden war (vgl. dazu Urteil des Kantonsgerichts betr. Gemeinde Büron vom 26. Juli 2022 E. 8.6.4.2). Im Übrigen ist festzuhalten, dass die von der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern betroffenen Eigentümer und Eigentümerinnen schon seit der Annahme der RPG-Revision vom 15. Juni 2012 in der

Volksabstimmung vom 3. März 2013 damit rechnen mussten, dass die Zugehörigkeit ihrer Grundstücke zur Bauzone in Frage gestellt werden könnte (so auch BÜHLMANN, a.a.O., S. 11). Die Revision wurde als indirekter Gegenvorschlag zur Initiative "Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative) " konzipiert. Die Zersiedelung sollte eingedämmt und - als Folge einer verstärkt nach innen gelenkten Siedlungsentwicklung - das Kulturland besser geschützt werden (vgl. Botschaft des Bundesrats zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl. 2010 1049, insbes. S. 1050, Ziff. 1.3.1). Die Rückzonungspflicht wurde von den Räten in Art. 15 Abs. 2 RPG ausdrücklich aufgenommen und in der Abstimmungskampagne breit diskutiert (vgl. z.B. Stellungnahme des Referendumskomitees, in: Volksabstimmung vom 3. März 2013, Erläuterungen des Bundesrats, S. 30). Die potentiell Betroffenen hatten daher schon damals Anlass, allfällige Bauabsichten zu konkretisieren, indem sie ein Baugesuch einreichten.

E. 8.4

Im Übrigen ist die Bedeutung von Bauabsichten als Kriterium für die Verhältnismässigkeit einer Rückzonung zu relativieren. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schliesst die Hängigkeit eines Baugesuchs eine Zonenplanänderung bzw. den Erlass einer Planungszone nicht von vornherein aus (vgl. z.B. Urteil 1C_230/2022 vom 7. September 2023 E. 4.5). Sogar wenn die Einreichung eines bestimmten Baugesuchs Anlass zur Änderung der bau- und planungsrechtlichen Vorschriften gegeben hat, besteht praxisgemäss lediglich ein Entschädigungsanspruch für nutzlos gewordene Aufwendungen, sofern die Absicht der Baubehörden für den Grundeigentümer nicht voraussehbar war (BGE 117 Ib 497 E. 7b S. 500 f.; 119 Ib 229 E. 4a). Umgekehrt kann auch ohne Baugesuch im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung berücksichtigt werden, ob Zusicherungen zum Fortbestand der Bauzone abgegeben oder (z.B. durch eine Erschliessungsplanung oder Baulandumlegung) berechnete Erwartungen auf den Fortbestand der Bauzone geweckt wurden (vgl. BGE 132 II 218 E. 6.1 mit Hinweisen zur analogen Situation bei Einzonungen).

E. 8.5

Gleiches gilt für die weiteren, von der kantonalen Rückzonungsstrategie erwähnten Kriterien für die Verhältnismässigkeit (Bauzonendauer, Gestaltungs- und Bebauungsplan) : Zwar ist das Alter eines Nutzungsplans ein gewichtiges Kriterium im Rahmen der nach Art. 21 Abs. 2 RPG gebotenen Interessenabwägung: Je neuer ein Plan ist, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, um ihn anzupassen (vgl. z.B. BGE 128 I 190 E. 4.2 und 4.4). § 22 Abs. 2 PBG /LU sieht vor, dass die Gemeinden die Nutzungspläne und die Bau- und Zonenreglemente alle zehn Jahre überprüfen und nötigenfalls anpassen; Gestaltungspläne erlöschen gemäss § 80 Abs. 1 PBG /LU, wenn mit den Bauarbeiten nicht innert fünf Jahren seit dem Inkrafttreten des Gestaltungsplanes begonnen wird. Eine Bauzonendauer von weniger als 10 Jahren oder ein jüngerer Gestaltungsplan schliessen indessen eine Rückzonung nicht von vornherein aus. Entscheidend ist stets eine gesamthafte Interessenabwägung im Einzelfall, wobei dem öffentlichen Interesse an der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen erhebliches Gewicht zukommt und dieses grundsätzlich das Interesse an der Beständigkeit altrechtlicher bzw. nicht RPG-konformer Nutzungspläne überwiegt (BGE 132 II 218 E. 6.1; 118 Ia 151 E. 5c; so auch BÜHLMANN, a.a.O., S. 10 und S. 23 f.).

E. 9

Weiter rügen die Beschwerdeführenden eine unzulässige Ungleichbehandlung, weil die Gemeinde nicht schon 2018 eine Planungszone erlassen habe, um Zeit für eine vertiefte Analyse und eine umfassende Interessenabwägung zu schaffen. Noch 2020 sei die Erschliessung und anschliessende Überbauung der Parzelle Nr. 375 an exponierter Panoramalage, angrenzend an ein Landschaftsschutzgebiet, bewilligt worden. Es sei absolut unverständlich, weshalb diese grosse, unüberbaute und nicht erschlossene Parzelle nicht rückgezont worden sei. Die Beschwerdeführerin 2 nennt weitere Grundstücke (z.B. Nr. 1072 Rickenbach oder Nrn. 327, 328 und 313 Pfeffikon), die sich ihres Erachtens gleich gut oder sogar besser für eine Rückzonung eigneten als ihre Parzelle. Andere Parzellen hätten als Fruchtfolgeflächen in die Beurteilung einbezogen werden müssen.

E. 9.1

Das Kantonsgericht hielt fest, dass sämtliche Grundstücke, welche aus Sicht des BUWD rückgezont werden sollten, von einer Überbauung freigehalten worden seien. Die Durchführbarkeit der Rückzonungen sei daher auch ohne den Erlass einer Planungszone sichergestellt worden. Im Übrigen komme der Ortsplanungsteilrevision kraft der gesetzlichen Regelung von § 85 Abs. 2 PBG /LU ab dem Zeitpunkt ihrer öffentlichen Auflage (31. Mai 2021) ohnehin die Wirkung einer Planungszone zu. In der Tat verlangt die kantonale Rückzonungsstrategie lediglich, dass die potenziellen Rückzonungsflächen bis zur öffentlichen Auflage der revidierten Ortsplanung von Überbauungen freigehalten werden. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig mittels einer Planungszone geschehen; das Merkblatt "Rückzonung im Kanton Luzern" erwähnt z.B. als weitere Möglichkeit die Sistierung von Baugesuchen. Zwar wurde für die Parzelle Nr. 375 noch 2020 eine Baubewilligung erteilt; dies war jedoch nicht der fehlenden Planungszone zuzuschreiben. Vielmehr erachteten Kanton und Gemeinde die Rückzonung dieser Parzelle aufgrund der noch Ende 2018 gültigen rechtskräftigen Baubewilligung und der vor Ablauf der Baubewilligung ausgehandelten Verträge und Anzahlungen als unverhältnismässig (vgl. Botschaft zur ausserordentlichen Gemeindeversammlung, Ziff. 1.3.4 S. 19).

E. 9.2

Das Kantonsgericht erwog, dass sich die von den Beschwerdeführenden genannten, nicht rückgezonten Flächen in verschiedener Hinsicht von denjenigen der Beschwerdeführenden unterschieden und damit keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgrundsatzes vorliege. Dies gelte insbesondere auch für verschiedene Grundstücke der Bauzone Wiegenacher: Für die Parzelle Nr. 375 habe bis Ende 2018 eine rechtskräftige Baubewilligung bestanden (s.o. E. 9.1), und die Parzellen Nrn. 313, 327 und 328 seien aufgrund ihrer Lage im Siedlungsgefüge von der Gemeinde in vertretbarer Weise als Baulücke qualifiziert worden. Soweit die Nichtrückzonung weiterer Grundstücke beanstandet werde, sei schon nicht ersichtlich, was die Beschwerdeführenden daraus zu ihren Gunsten ableiten wollten: Selbst wenn sich herausstellen sollte, dass die Rückzonungskriterien bezüglich dieser Grundstücke zu bejahen wären, hätte dies nicht zur Folge, dass die Rückzonung der Grundstücke der Beschwerdeführenden unzweckmässig oder unverhältnismässig würde.

E. 9.2.1

Das ARE führt in seiner Stellungnahme aus, die strikte Trennung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen führe automatisch zu gewissen Ungleichbehandlungen, die in Kauf zu nehmen seien. Im Übrigen dürfte die Frage, ob weitere Grundstücke in eine Nichtbauzone hätten rückgezont werden müssen, den Streitgegenstand sprengen. Zu prüfen sei primär, ob

die streitgegenständlichen Parzellen objektiv geeignet seien, durch ihre Rückzonung zur Behebung der Überdimensionierung der Bauzonen der Gemeinde beizutragen. Das dokumentierte Vorgehen der Luzerner Behörden erscheine als umsichtig und fachgerecht.

E. 9.2.2

In der Tat hat der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung. Parzellen ähnlicher Lage und Art dürfen verschieden behandelt werden, sofern es dafür sachgerechte Gründe gibt, d.h. die Unterscheidung nicht willkürlich ist (BGE 121 I 245 E. 6e/bb mit Hinweisen; ständige Rechtsprechung; vgl. aus jüngerer Zeit z.B. Urteil 1C_69/2023 vom 26. April 2024 E. 4.1). Vorliegend hat das Kantonsgericht dargelegt, weshalb die Parzelle Nr. 375 und weitere Parzellen der Bauzone Wiegenacher (Nrn. 327, 328 und 313) in der Bauzone belassen wurden und inwiefern sich diese Grundstücke von der (ebenfalls im Gebiet Wiegenacher liegenden) Parzelle Nr. 326 der Beschwerdeführerin 2 unterscheiden. Diese Ausführungen lassen keine Willkür erkennen.

E. 9.2.3

Im Übrigen erscheint es fraglich, ob es den Beschwerdeführenden zum Vorteil gereichen würde, wenn gewisse Parzellen zu Unrecht von der Rückzonung ausgenommen worden wären. Dies würde nicht zwangsläufig zur Rechtswidrigkeit der bereits beschlossenen Rückzonungen führen, sondern hätte zur Folge, dass weitere Parzellen zusätzlich rückzuzonen wären. Aufgrund der grossen Differenz zwischen dem (bereits restriktiv berechneten) Zielwert (18 ha) und der effektiv rückgezonten Fläche (knapp 3 ha) ist keine Auswahl zwischen verschiedenen, für die Rückzonung geeigneten Parzellen zu treffen, sondern es müssen sämtliche Flächen, deren Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig erscheint, einer Nichtbauzone zugewiesen werden. Insofern unterscheidet sich der vorliegende Fall von Konstellationen, in denen ein Konkurrenzverhältnis zwischen verschiedenen Gebieten besteht, die alternativ, aber nicht kumulativ, für eine Ein-, Auf- oder Rückzonung in Betracht fallen (vgl. z.B. BGE 141 II 50 E. 2.5; Urteil 1C_682/2020 vom 14. Januar 2022 E. 5.2). Die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht (vgl. BGE 139 II 49 E. 7.1 ; 136 I 65 E. 5.6; je mit Hinweisen) liegen offensichtlich nicht vor, schon weil es an einer ständigen rechtswidrigen Praxis fehlt. Es würde dem öffentlichen Interesse an der Redimensionierung übergrosser Bauzonen diametral entgegenlaufen, auf die Rückzonung geeigneter Parzellen zu verzichten, nur weil eine andere Parzelle zu Unrecht nicht rückgezont und zwischenzeitlich überbaut worden ist. Dies muss jedenfalls gelten, wenn es sich um Grundstücke in einem anderen Teil der Gemeinde, ohne direkten Bezug zu den Grundstücken der Beschwerdeführenden handelt.

E. 10

Die Beschwerdeführenden rügen schliesslich eine Verletzung der Gemeindeautonomie. Die potenziellen Rückzonungsflächen seien bereits vom BUWD parzellenscharf und abschliessend festgelegt worden, obwohl die Ortsplanung Sache der Gemeinden sei. Der Regierungsrat habe die vom Vorprüfungsbericht des Kantons abweichenden Beschlüsse der Gemeindeversammlung nicht genehmigt und die Rückzonungen selbst angeordnet. Mindestens hätte - mit Rücksicht auf das Planungsermessen der Gemeinde - eine Rückweisung an diese erfolgen müssen. Der Verzicht des Gemeinderats auf eine Autonomiebeschwerde sei nicht massgeblich, weil es um einen Beschluss der

Gemeindeversammlung gehe.

E. 10.1

Der Regierungsrat hielt fest, die Gemeinden verfügten bei der konkreten Umsetzung des Rückzonungsauftrags über ein gewisses Ermessen. Dieses sei jedoch mit Blick auf Art. 15 RPG sowie die Vorgaben des behördenverbindlichen Richtplans (Art. 9 Abs. 1 RPG) sehr eingeschränkt. Ausnahmsweise könne eine Gemeinde in begründeten Fällen, wenn überwiegende Gegeninteressen höher zu veranschlagen seien als die räumlichen Belange des Gemeinwesens, vom kantonalen Richtplan bzw. den Vorgaben der Rückzonungsstrategie abweichen. Diesfalls sei sie verpflichtet, dies im Bericht über die Nutzungsplanung nach Art. 47 RPV ausreichend und nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Die Rückzonungsstrategie setze lediglich um, was von den Gemeinden von Bundesrechts wegen ohnehin gefordert werde, d.h. der Gemeinde verbleibe kein Entscheidungsspielraum mehr. Eine Gemeinde könne sich somit nicht auf die Gemeindeautonomie berufen, wenn sie ohne hinreichende Begründung trotz überdimensionierter Bauzonen auf die Rückzonung eines dafür geeigneten Grundstücks verzichte. Vorliegend seien die Rückzonungsflächen der Gemeinde Rickenbach in einem qualifizierten Vorverfahren unter Mitwirkung der Gemeinde breit evaluiert und den betroffenen Grundeigentümern und -eigentümerinnen mehrmals Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden. Ausserdem verbleibe auch nach diesen Rückzonungen noch eine theoretische Überkapazität der Bauzone. In dieser Situation bleibe der Gemeinde kein Raum auf Rückzonungen zu verzichten, deren Zuweisung zu einer Nichtbauzone sich als zweck- und verhältnismässig erweise. Bleibe der Gemeindeversammlung somit nichts anderes übrig, als die streitigen Rückzonungen zu beschliessen, könne eine Rückweisung an die Gemeindeversammlung zur Neubeurteilung unterbleiben, weil dies einen Verfahrensleerlauf darstellen würde. Hierfür stützte sich der Regierungsrat auf das bereits erwähnte Gutachten BÜHLMANN sowie ein Rechtsgutachten von EVELYNE BARBEN/RUDOLF MUGGLI, Rückzonungspflicht und Gemeindeautonomie, Juristische Beurteilung der Planungsfreiheit der Gemeinden im Anwendungsbereich der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern, vom 6. Januar 2022 (<https://baurecht.lu.ch/rueckzonung>).

E. 10.2

Das Kantonsgericht teilte diese Auffassung. Es verwies auf die Verpflichtung der Gemeinde, ihre überdimensionierte Bauzone zu reduzieren. Der Einbezug der Gemeinde Rickenbach in die Umsetzung der Rückzonungsstrategie sei hinreichend gewährleistet gewesen. Diese habe eine Beurteilung der potentiellen Rückzonungsobjekte vorgenommen und sei dabei (mit Ausnahme gewisser, vorliegend nicht interessierender Grundstücke) zum gleichen Ergebnis gekommen wie das BUWD. Die Gemeinde habe selbst keine Autonomieverbeschwerde erhoben.

E. 10.3

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Art. 68 Abs. 2 der Luzerner Kantonsverfassung vom 17. Juni 2007 (KV/LU; SRL Nr. 1) gewährleistet die Autonomie der Gemeinden und verweist auf die Gesetzgebung, die den Umfang der Autonomie festlegt und einen möglichst grossen Handlungsspielraum gewährt. Gemäss § 3 Abs. 1 PBG /LU obliegt den Gemeinden die Ortsplanung, wobei ihnen ein relativ erheblicher Entscheidungsspielraum zusteht. Dieser wird jedoch durch das

übergeordnete Recht begrenzt. Dazu zählen insbesondere die Vorgaben des RPG zur Bauzonengrösse (Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG) und die (nach Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG und Art. 5a Abs. 3 RPV zwingend vorgeschriebenen) behördenverbindlichen Festsetzungen des kantonalen Richtplans (§ 11 PBG /LU; Art. 9 RPG) zur Rückzonung überdimensionierter Bauzonen. Vorliegend wurden die Rückzonungsflächen durch das BUWD und die Gemeinde gemeinsam ermittelt: Die von der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) zur Rückzonung vorgeschlagenen Flächen wurden vom Gemeinderat detailliert evaluiert. Das BUWD nahm eine erste Beurteilung der kommunalen Analyse vor. Diese war Gegenstand eines Gesprächs mit der Gemeinde, dem Ortsplaner, der Dienststelle rawi und dem Rechtsdienst des BUWD. Gestützt darauf legte das BUWD mit Schreiben vom 5. Dezember 2019 die verschiedenen Rückzonungsflächen (rot, rot schraffiert und orange) fest. Daraufhin erarbeitete der Gemeinderat die Teiländerung des Zonenplans Siedlung, der gewisse Abweichungen von der kantonalen Beurteilung enthielt. Im Vorprüfungsbericht vom 25. Januar 2021 stimmte das BUWD gewissen Änderungen zu (z.B. für Grundstück Nr. 325) und lehnte andere ab (z.B. für die Parzellen Nrn. 327, 328 und 313; deren Verbleib in der Bauzone wurde allerdings vom Regierungsrat als vertretbar erachtet und genehmigt; vgl. dazu oben E. 9). Die Rückzonungsflächen wurden somit der Gemeinde nicht vom BUWD diktiert, sondern mit dieser zusammen erarbeitet. Dies entspricht der im kantonalen Richtplan vorgesehenen Rollenverteilung und verletzt die Gemeindeautonomie nicht. Hinsichtlich der Parzellen der Beschwerdeführenden bestanden in dieser Planungsphase im Übrigen keinerlei Divergenzen: Deren Rückzonung wurde sowohl vom BUWD als auch vom Gemeinderat als zweck- und verhältnismässig erachtet.

E. 10.4

Näher zu prüfen ist noch der Genehmigungsbeschluss des Regierungsrats. Gemäss § 20 PBG /LU bedürfen Zonenpläne, Bau- und Zonenreglemente und Bebauungspläne zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung des Regierungsrates (Abs. 1), der sie auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den Richtplänen zu überprüfen hat (Abs. 2). Änderungen im Hinblick auf die Zweckmässigkeit dürfen im Genehmigungsentscheid nur aus wichtigen Gründen vorgenommen werden, wobei die Betroffenen und die Gemeinde vorher anzuhören sind (Abs. 3). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Änderungen im Hinblick auf die Rechtmässigkeit grundsätzlich zulässig sind, auch ohne wichtigen Grund (BARBEN/MUGGLI, a.a.O., Rz. 16 S. 10).

E. 10.4.1

Der Regierungsrat trug der Gemeindeautonomie insoweit Rechnung, als er - entgegen der Auffassung des BUWD - den Verbleib gewisser Parzellen (Nrn. 327, 328 und 313) genehmigte. Er erachtete die (im Planungsbericht und der Botschaft begründete) Auffassung des Gemeinderats, es handle sich um Baulücken, als vertretbar.

E. 10.4.2

Dagegen fehlte es für die übrigen von der Gemeindeversammlung gutgeheissenen Einsprachen bereits an einer Begründung für das Abweichen von der kantonalen Rückzonungsstrategie bzw. der übereinstimmenden Einschätzung von Gemeinderat und BUWD. Der Beschluss der Gemeindeversammlung zeigte auch keine Alternativen auf. Der Verbleib eines Grossteils der zur Rückzonung vorgeschlagenen Parzellen in der Bauzone widersprach somit klarerweise dem Auftrag von Art. 15 Abs. 2 RPG, die Bauzonen zu redimensionieren. Insofern war der Beschluss rechtswidrig und durfte vom Regierungsrat

nicht genehmigt werden.

E. 10.4.3

Fraglich ist daher nur, ob der Regierungsrat zur Wahrung der Gemeindeautonomie verpflichtet gewesen wäre, die Sache an die Gemeinde zurückzuweisen, um erneut über die Rückzonung zu beschliessen. Wie dargelegt wurde, bleibt schon die kantonale Rückzonungsstrategie für Rickenbach mit knapp 3 ha deutlich hinter dem Zielwert von 18 ha zurück. Diese beschränkt sich auf unüberbaute, peripher gelegene Grundstücke, welche die vom Kanton vorgegebenen Kriterien erfüllen und deren Rückzonung daher auf jeden Fall geboten erscheint, unabhängig von den künftigen Planungsentscheiden der Gemeinde (oben E. 5.5; ob dies für die Parzellen der Beschwerdeführenden zutrifft, wird unten E. 11-13 zu prüfen sein). Dies gilt unabhängig davon, ob es (wie die Beschwerdeführenden meinen) weitere, gleich geeignete Rückzonungsflächen geben sollte, weil diese zusätzlich (und nicht alternativ) rückzuzonen wären (vgl. oben E. 9.2.3). Unter diesen Umständen bleibt der Gemeinde kein Entscheidungsspielraum, d.h. im Fall einer Rückweisung wäre die Gemeindeversammlung verpflichtet, im gleichen Sinne zu entscheiden wie der Regierungsrat. Unter diesen Umständen war der Regierungsrat befugt, die Teilrevision in seinem Genehmigungsbeschluss selbst abzuändern und die von der Gemeindeversammlung abgelehnten Rückzonungen anzuordnen (so bereits Urteil 1C_311/2010 vom 7. Oktober 2010 E. 10; vgl. auch BGE 116 Ia 221 E. 4d). Es braucht daher nicht näher geprüft zu werden, ob eine Verletzung der Gemeindeautonomie bereits aufgrund der oben (E. 10.3) beschriebenen qualifizierten Mitwirkung des Gemeinderats bei der Bezeichnung der Rückzonungsobjekte zu verneinen ist (so BARBEN/MUGGLI a.a.O., Rz. 19, 22 ff. und 29).

E. 11

Im Folgenden sind noch die spezifischen Rügen der Beschwerdeführenden gegen die Rückzonung ihrer jeweiligen Parzellen zu behandeln.

E. 11.1

Die Parzelle Nr. 373 der Beschwerdeführenden 1 umfasst eine Fläche von 2'564 m² und war der Wohnzone W2a zugeteilt. Das Kantonsgericht erachtete die Rückzonung in die Landwirtschaftszone als raumplanerisch zweck- und verhältnismässig: Zwar sei das Grundstück erschlossen i.S.v. Art. 19 RPG und nicht erschwert bebaubar. Es befinde sich jedoch in peripherer Lage, sowohl zur Bauzone im Gebiet Truttmatt, als auch zum Kern des Ortsteils Pfeffikon (Abstand 495 m) und zu den Aargauer Gemeinden Reinach und Menziken. Die Parzelle sei unüberbaut und grenze im Südwesten an das ebenfalls zur Rückzonung in die Landwirtschaftszone vorgesehene unüberbaute Grundstück Nr. 30, im Norden und im Osten an das unüberbaute "Übrige Gebiet B" sowie im Westen an die Landwirtschaftszone. Sie sei somit weder dicht eingebettet im Siedlungsgefüge der Bauzone noch liege eine Baulücke vor. 1994 sei eine Baubewilligung für ein Doppeleinfamilienhaus inkl. Räumen für ein Advokatur- und Notariatsbüro erteilt worden, die jedoch nicht ausgenutzt worden sei. Seither habe es keine weiteren Bauprojekte gegeben.

E. 11.2

Die Beschwerdeführenden 1 betonen, dass ihre Parzelle an der Grenze zum Kanton Aargau, in nur 920 m Entfernung zum Bahnhof Reinach Mitte, 970 m zum Bahnhof Reinach und 850 m zur Bushaltestelle Reinach Saalbau liege und daher gut mit dem ÖV erschlossen sei.

Es befindet sich jedoch ausserhalb der ÖV-Güteklassen des ARE und des Kantons Luzern sowie in der ÖV-Gütekategorie E des Kantons Aargau (wobei A die beste und F die tiefste Klasse ist), weshalb die ÖV-Erschliessung jedenfalls nicht als gut bezeichnet werden kann. Im Übrigen handelt es sich dabei nur um eines von mehreren Kriterien, die nicht kumulativ erfüllt sein müssen. Entscheidend erscheint vorliegend, dass die Parzelle, zusammen mit der ebenfalls rückgezonten Parzelle Nr. 30, am Rand der Bauzone liegt und von Nichtbauzonen umgeben ist, weshalb die raumplanerische Zweckmässigkeit ihrer Rückzonung auf der Hand liegt. Könnte die Parzelle Nr. 373 überbaut werden, würde die Parzelle Nr. 30 zur Baulücke und müsste ebenfalls in der Bauzone verbleiben.

E. 11.3

Weiter beanstanden die Beschwerdeführenden 1, die Gemeinde sei bei der Beurteilung der Rückzonungsflächen zu Unrecht davon ausgegangen, dass für ihre Parzelle Nr. 373 nie ein Gestaltungsplan bestanden habe; dies treffe nicht zu. In der Tat hielt das Kantonsgericht im angefochtenen Entscheid (E. 13.7.2) fest, dass im Grundbuch der Gestaltungsplan "Hinterdorf" angemerkt sei. Dieser sei jedoch nicht realisiert worden und deshalb nach fünf Jahren (d.h. 1998) erloschen. Dies wird von den Beschwerdeführenden 1 nicht bestritten. Insofern fehlte es am Stichdatum (Ende 2018) an einem gültigen Gestaltungsplan, weshalb das entsprechende Kriterium der kantonalen Rückzonungsstrategie nicht erfüllt war.

E. 11.4

Die Beschwerdeführenden 1 machen weiter geltend, die Rückzonung ihres Grundstücks reduziere die Bauzonenüberkapazität der Gemeinde nur um 1.42 % und sei daher ungeeignet. Wie dargelegt, bleiben die beschlossenen Rückzonungen mit insgesamt 2.98 ha weit hinter dem Zielwert von 18 ha zurück. Unter diesen Umständen kann auf keine Parzelle verzichtet werden, welche die Rückzonungskriterien erfüllt, unabhängig von ihrer Grösse. Die vom Regierungsrat genehmigte Teilrevision umfasst denn auch weitere Parzellen, die nicht grösser oder sogar kleiner sind als diejenige der Beschwerdeführenden 1.

E. 11.5

Diese betonen, dass sie ihren Alterswohnsitz nach Pfeffikon verlegen wollten. Wären sie rechtzeitig informiert und nach ihren Bauabsichten befragt worden, hätten sie noch vor Ende 2018 ein Baugesuch eingereicht. Als mildere Massnahme käme daher die Ansetzung einer Frist zur Realisierung eines Bauvorhabens in Betracht. Die Beschwerdeführenden 1 bestätigen mit ihren Ausführungen selbst, dass sie zum Stichdatum keine konkreten Bauabsichten hatten. Die Ansetzung einer Frist zur Überbauung ist keine geeignete, mildere Massnahme, würde sie doch die Zersiedlung der Landschaft vorantreiben und dem Ziel der Rückzonungsstrategie widersprechen, die Siedlungsentwicklung in den kompakteren Zentren von Rickenbach und Pfeffikon zu konzentrieren (vgl. oben, E. 8.2).

E. 12

Zur Parzelle Nr. 326 der Beschwerdeführerin 2 erwog das Kantonsgericht, deren Rückzonung sei trotz der bereits vorhandenen Erschliessung mit Leitungen und einer Stichstrasse raumplanerisch zweckmässig, weil es sich um ein grosses, unüberbautes Areal handle, das klar peripher zum Ortskern Pfeffikon liege und nicht gut durch den ÖV erschlossen sei. Zwar grenze die Parzelle an drei Seiten an Grundstücke der zweigeschossigen Wohnzone und nur auf einer Seite an die Landwirtschaftszone; aufgrund seiner Grösse (8'415 m²) und Länge (ca. 250 m) werde es jedoch nicht als Baulücke

wahrgenommen. Die eingeschränkte Nutzbarkeit der Parzelle für die Landwirtschaft sei kein Grund, auf die Rückzonung zu verzichten. Diese sei auch verhältnismässig: Obwohl die Parzelle seit 1977 der Bauzone zugewiesen sei, sei sie unüberbaut geblieben. Zwar habe es in der Vergangenheit verschiedene Baugesuche für das Grundstück Nr. 326 gegeben; diese seien jedoch alle zurückgezogen bzw. die Baubewilligungen nicht ausgenutzt worden. Bis zum Stichdatum Ende 2018 sei kein Baugesuch mehr eingereicht worden. Die früheren Bemühungen der Beschwerdeführerin 2 zur Überbauung der Parzelle genügten nicht, um sich erfolgreich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen zu können; das gewichtige Interesse an der Reduktion der überdimensionierten Bauzone überwiege.

E. 12.1

Die Beschwerdeführerin 2 bestreitet, dass die Parzelle vollständig unüberbaut sei. Zum einen sei die Parzelle Nr. 326 ursprünglich viel grösser gewesen; nach und nach seien Flächen abparzelliert und überbaut worden. Zum anderen befänden sich eine Zufahrtsstrasse sowie im Boden liegende Erschliessungsanlagen auf dem Grundstück. Abparzellierte Parzellen stellen eigenständige Grundstücke dar, die nicht mehr das rechtliche Schicksal der Mutterparzelle teilen. Es ist daher aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, wenn für die raumplanerische Zweckmässigkeit einer Rückzonung auf den aktuellen Bestand der Parzelle Nr. 326 abgestellt wird. Diese ist nicht mit Bauten überstellt. Die bestehenden Erschliessungsanlagen wurden nicht ignoriert, sondern im Rahmen des Kriteriums "Erschliessung nach Art. 19 RPG " berücksichtigt.

E. 12.2

Die Beschwerdeführerin 2 argumentiert, das Gebiet Wiegenacher sei in sich klar abgegrenzt und bilde eine selbstständige Einheit im Ortsteil Pfeffikon. Das überbaute Gebiet ist jedoch zu klein, um einen eigenen Siedlungskern zu bilden. Der Gemeinderat trug im Übrigen der bereits bestehenden Überbauung insofern Rechnung, als er gewisse Grundstücke zwischen der Wiegenstrasse und der Wiegenackerstrasse als Baulücke qualifizierte und von der Rückzonung ausnahm, nicht aber die östlich der Wiegenackerstrasse liegende, direkt an die Landwirtschaftszone angrenzende Parzelle der Beschwerdeführerin 2. Diese Abgrenzung erscheint zumindest nicht willkürlich.

E. 12.3

Die Beschwerdeführerin 2 bestreitet, dass ihre Parzelle nicht mit dem ÖV erschlossen sei: Der Bahnhof Reinach liege in 1.5 km Entfernung und sei zu Fuss oder mit dem Rad leicht erreichbar. Damit bestätigt sie jedoch selbst, dass es zwischen ihrem Grundstück und dem Zentrum von Reinach keine ÖV-Verbindung gibt, weshalb die Anbindung nicht als gut bezeichnet werden kann. Das Grundstück liegt denn auch ausserhalb aller berücksichtigten ÖV-Angebotsstufen bzw. Güteklassen (vgl. oben, E. 7.2).

E. 12.4

Die Beschwerdeführerin 2 macht weiter geltend, die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Geländes werde durch das steile Gelände und die Erschliessungsanlagen beeinträchtigt (im Boden verlaufende Leitungen; oberirdisch in Erscheinung tretende Schächte). Durch die Rückzonung entstehe somit keine zusätzliche Fläche für die Landwirtschaft. Dies sei von den Vorinstanzen zu Unrecht nicht berücksichtigt worden. Der Gemeinderat Rickenbach ging davon aus, die Fläche könne ohne Weiteres als Weideland genutzt werden. Das Kantonsgericht hielt fest, Hauptziel der kantonalen Rückzonungsstrategie sei die Eindämmung der Zersiedlung und die Siedlungsentwicklung nach innen. Dass sich das

Grundstück Nr. 326 für die Landwirtschaft offenbar nicht gut eigne, sei daher kein Grund, auf die Rückzonung zu verzichten. Der Beschwerdeführerin 2 ist einzuräumen, dass der Erhalt genügend geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, ein wichtiger Planungsgrundsatz ist (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG), der die Rückzonung entsprechender Flächen rechtfertigen oder sogar gebieten kann (vgl. Art. 30 Abs. 1 RPV). Der Landwirtschaftszone kann indessen auch Land zugeordnet werden, das sich weniger gut für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung eignet, wenn dies im Gesamtinteresse liegt (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. b RPG), beispielsweise um naturnahe Landschaften und Erholungsräume zu erhalten (vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG), kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG), Siedlung und Verkehr aufeinander abzustimmen (Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 8a lit. b RPG) oder einen ökologischen Ausgleich zu schaffen (Art. 16 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 18b Abs. 2 NHG). Bei der Parzelle Nr. 326 handelt es sich um ein grosses, unüberbautes Areal in peripherer Lage, am Hang oberhalb des Zentrums von Pfeffikon, am Fuss des Stierenbergs, eines landschaftlich wertvollen Naherholungsgebiets. Die Rückzonung erscheint daher selbst dann raumplanerisch zweckmässig, wenn seine landwirtschaftliche Nutzung nur beschränkt möglich sein sollte, um der Zersiedlung der Landschaft Einhalt zu gebieten, die Siedlungsentwicklung in den Ortskern von Pfeffikon zu lenken und die überdimensionierten Bauzone der Gemeinde zu redimensionieren.

E. 12.5

Der Regierungsrat liess offen, ob der auf 10 Jahre befristete Gestaltungsplan Hinterberg (genehmigt 1988) noch gültig sei, weil dieser jedenfalls aufgrund seines Alters von über 30 Jahren einer Rückzonung nicht entgegenstehe. Das Kantonsgericht ging davon aus, der Gestaltungsplan sei - weil teilweise realisiert - nicht bereits durch Fristablauf erloschen. Er könne aber wie alle Nutzungspläne angepasst oder aufgehoben werden (Art. 21 Abs. 2 RPG). Vorliegend verstosse die Rückzonung des Grundstücks Nr. 326 nicht gegen den Grundsatz der Planbeständigkeit, da sich die Verhältnisse seit Erlass des Gestaltungsplans wesentlich geändert hätten und dessen Genehmigung bereits 35 Jahre zurückliege. Die Beschwerdeführerin 2 bringt dagegen vor, die Weitergeltung des Gestaltungsplans Hinterberg für die Parzelle Nr. 326 sei von der Gemeinde noch 2015, d.h. nach der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision, bestätigt worden; seither hätten sich die Verhältnisse nicht wesentlich geändert. Auch die aktuell laufende Ortsplanung sehe denn noch die Weitergeltung dieses Gestaltungsplans vor. Sie habe daher mit der Beständigkeit dieses Plans rechnen dürfen. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Mit Entscheid vom 24. Februar 2015 wurde das Baugesuch für den Neubau von zwei Einfamilienhäusern auf Parzelle Nr. 326 vom 3. Mai 2013 infolge Rückzugs für erledigt erklärt. Zuvor hatte die bautechnische Prüfung ergeben, dass das Projekt nicht den Bestimmungen des Gestaltungsplans Hinterberg entspreche. Diesem Entscheid und den vorangegangenen Schriftenwechseln kann lediglich entnommen werden, dass die Gemeinde den Gestaltungsplan Hinterberg auf das damalige Baugesuch für anwendbar erachtete, nicht aber, dass der Perimeter des Gestaltungsplans und die ihm zugrundeliegende Bauzonenabgrenzung auch in Zukunft unverändert beibehalten würden. Darauf konnte die Beschwerdeführerin 2 aufgrund des hohen Alters des Zonen- und Gestaltungsplans sowie der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG nicht vertrauen (vgl. oben E. 8.3). Die vorliegend streitige Teilrevision Rückzonung bildet den Ausgangspunkt für die spätere Gesamtzonenplanrevision. Sofern diese den Gestaltungsplan Hinterberg beibehält, bezieht sich dieser nur noch auf die in der Bauzone verbliebenen (überbauten) Parzellen, nicht aber auf die nunmehr der Landwirtschaftszone zugewiesene Parzelle Nr. 326.

E. 12.6

Die Beschwerdeführerin 2 rügt weiter, nach dem Rückzug des Baugesuchs 2015 seien die Bauabsichten nicht fallen gelassen worden, diese hätten sich jedoch durch den Tod des damaligen Eigentümers und die anschliessende Erbteilung sowie durch Verhandlungen mit verschiedenen Kaufinteressenten verzögert. Nach Scheitern der Verkaufsverhandlungen habe die (der Tochter des Erblassers gehörende) Beschwerdeführerin 2 einen Architekten mit der Ausarbeitung eines Bauprojekts beauftragt. Die Projektpläne hätten anfangs 2019 vorgelegen, noch bevor die Beschwerdeführerin 2 am 23. Januar 2020 von der Gemeinde über die potentielle Rückzonung informiert worden sei. Damit räumt die Beschwerdeführerin 2 jedoch selbst ein, dass nach dem Rückzug des Baugesuchs 2015 bis zum Stichdatum Ende 2018 kein weiteres Baugesuch eingereicht worden ist. Zur Zulässigkeit und (eingeschränkten) Bedeutung dieses Stichdatums kann auf das oben (E. 8) Gesagte verwiesen werden; zu den Planungs- und Erschliessungskosten vgl. sogleich E. 12.7.

E. 12.7

Die Beschwerdeführerin 2 erachtet die Rückzonung als unverhältnismässig, weil sie bzw. ihr Rechtsvorgänger im Vertrauen auf die Überbaubarkeit der Parzelle erhebliche Investitionen getätigt hätten. Die Kosten der Planungs- und Erschliessungsarbeiten beliefen sich auf insgesamt über 2 Millionen Franken. Die Erstellung des Trennsystems Kanalisation sei 1997 auf Anordnung der Gemeinde erfolgt. Die Investitionen für die Erschliessung des Gebiets Hinterberg Ende der 1990er ermöglichten die Überbauung und den Verkauf verschiedener (z.T. abparzellierter) Grundstücke im Eigentum des Rechtsvorgängers der Beschwerdeführerin 2; sie waren zudem Grundlage diverser Bauprojekte auf Parzelle Nr. 326, die jedoch alle nicht realisiert wurden. Es hätte somit genügend Zeit bestanden, um die Erschliessungskosten durch eine Überbauung der Parzelle zu amortisieren. Diese berechtigten die Beschwerdeführerin 2 bzw. ihr Rechtsvorgänger jedenfalls nicht darauf zu vertrauen, dass die Nutzungsordnung noch Jahrzehnte später unverändert bleiben würde. Planungskosten für nicht realisierte bzw. zurückgezogene Bauprojekte können von vornherein nicht massgeblich sein. Hinsichtlich der 2019 eingereichten Projektpläne für eine Einfamilienhausüberbauung macht die Beschwerdeführerin 2 keine Angaben zu den dadurch entstandenen Kosten. Diese würden auch für sich allein nicht genügen, um eine Rückzonung als unverhältnismässig erscheinen zu lassen, da ein gewichtiges öffentliches Interesse an der Redimensionierung der Bauzonen Rickenbachs besteht.

E. 12.8

Die Beschwerdeführerin 2 beanstandet schliesslich eine von der Gemeinde für die Beurteilung der potentiellen Rückzonungsflächen verwendete Tabelle, in der die Grundstücke, je nach Erfüllung der Rückzonungskriterien, mit Punkten bewertet wurden. Darin sei zu Unrecht davon ausgegangen worden, dass die Parzelle Nr. 326 nur teilweise (statt vollständig) erschlossen sei (3 Punkte), kein Gestaltungsplan vorliege bzw. dieser seit mehr als 5 Jahren abgelaufen sei (5 Punkte) und das Grundstück erschwert überbaubar sei (1 Punkt). Dies sei nachweislich falsch. Allerdings ist weder genügend dargelegt noch ersichtlich, inwiefern sich diese Fehler auf das Ergebnis ausgewirkt haben, denn selbst bei Abzug der beanstandeten 9 Punkte bliebe die Gesamtpunktzahl innerhalb der Bandbreite der Bewertung der anderen Rückzonungsflächen. Im Übrigen stellte das Kantonsgericht nicht auf diese Tabelle ab, sondern nahm eine materielle Prüfung und Gesamtabwägung vor, die nach dem oben Gesagten nicht zu beanstanden ist.

E. 13

Auch die Rückzonung der Parzelle Nr. 174 des Beschwerdeführers 3 von der zweigeschossigen Wohnzone (W2b) zur Landwirtschaftszone wurde vom Kantonsgericht als raumplanerisch zweck- und verhältnismässig qualifiziert: Es handle sich um eine verhältnismässig grosse unüberbaute Fläche (5'049 m²). Diese liege an der Grenze zum Kanton Aargau in deutlich peripherer Lage sowohl in Bezug auf die Bauzone als auch zum Kern des Ortsteils Pfeffikon (Abstand von über 700 m). Es grenze nördlich an überbaute Grundstücke, ansonsten aber in allen Richtungen an Nichtbauzonen an. Die ÖV-Erschliessung sei gering (ausserhalb der ÖV-Angebotsstufen des Luzerner Geoportals und der ÖV-Güteklassen des ARE; ÖV-Güteklasse E gemäss GIS-Portal Aargau). Ob die Erschliessung gemäss Art. 19 RPG vollständig sei, könne offenbleiben, weil dies mit Blick auf das Gewicht der weiteren Rückzonungskriterien am Ergebnis nichts ändere. Gleiches gelte für die Frage, ob die Überbaubarkeit der Parzelle durch den im westlichen Bereich des Grundstücks befindlichen belasteten Standort eingeschränkt sei.

E. 13.1

Der Beschwerdeführer 3 rügt, das Kantonsgericht habe festgestellt, das Grundstück Nr. 174 sei Eigentum der Erbengemeinschaft des G.F. _____, bestehend aus ihm und seiner Mutter, H.F. _____ (E. 1.2). Diese sei indessen schon im Februar 2018 gestorben. Dies habe sich negativ auf den Nachweis der Bauabsichten ausgewirkt, weil das Kantonsgericht nicht berücksichtigt habe, dass der Beschwerdeführer 3 ab Frühling 2013 seine erkrankte Mutter gepflegt und daher seine Bauabsichten nicht habe realisieren können.

E. 13.2

Das Kantonsgericht war jedoch der Auffassung, dass es nicht darauf ankomme, aus welchen subjektiven, nicht der Gemeinde zurechenbaren Gründen eine Überbauung des Grundstücks unterblieben sei. Entscheidend sei, dass die Parzelle seit 1996 der Bauzone zugewiesen sei, ohne überbaut worden zu sein, und bis zum Stichdatum (Ende 2018) weder ein Baugesuch noch ein Gesuch um Genehmigung eines detailliert ausgearbeiteten Gestaltungsplans eingereicht worden sei. Im Übrigen seien die vom Beschwerdeführer 3 angeführten Abklärungen für eine Überbauung (Baugrunduntersuchungen bzw. Überbauungsstudien) nicht aktenkundig.

E. 13.3

Diese Erwägungen sind aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Für das Stichdatum kann auf das oben (E. 8) Gesagte verwiesen werden. Es bestand auch keine Verpflichtung, dem Beschwerdeführer 3 eine angemessene Frist zur baulichen Realisierung einzuräumen (oben E. 8.2 und E. 11.5).

E. 14

Zusammenfassend erweisen sich alle drei Beschwerden als unbegründet und sind abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden kostenpflichtig (Art. 66 BGG) und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

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