

LU_GERICHTE 7H 23 59 vom 27. Februar 2024

LU Gerichte, 2024-02-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_23_59

FR: LU_GERICHTE 7H 23 59 du 27 février 2024

IT: LU_GERICHTE 7H 23 59 del 27 febbraio 2024

Regeste

Beschwerdebefugnis in Raumplanungssachen (E. 1.2-1.9). Berücksichtigung einer Berechnungsunschärfe von 3 % beim hohen Bevölkerungswachstumsszenario (E. 5.2). Datengrundlagen und Ergebnissen des kantonalen Luzerner Bauzonenanalysetools (LUBAT) als Grundlage für die Ermittlung des Rückzonungsbedarfs einer Gemeinde (E. 5.3-5.6). Ermittlung der Bauzonenkapazität einer Gemeinde (E. 5.4). Berücksichtigung des Zweitwohnungsanteils und von Tourismuszonen in der Bauzonenkapazitätsberechnung (E. 5.5). Zweckmässigkeitskriterien gemäss der kantonalen Rückzonungsstrategie (E. 6). Rückzonung eines teilweise überbauten Gebiets als Ganzes (E. 6.2-6.3). Verhältnismässigkeitskriterien gemäss der kantonalen Rückzonungsstrategie (E. 7). Relevanz des Rechtsgleichheitsgebots im Zusammenhang mit Rückzonungen (E. 8). | Art. 15 Abs. 2 RPG, Art. 15 Abs. 4 RPG, Art. 33 Abs. 3 RPG; Art. 5a Abs. 2 RPV. | Raumplanung

Erwägungen

E. 1

Der Beschluss des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 28. Februar 2023 sei aufzuheben.

E. 1.2.1

Ein Sachentscheid setzt die Befugnis zur Rechtsvorkehr (Legitimation) voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) gewährleistet das kantonale Recht gegen Entscheide betreffend die Raumplanung die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht. Sodann schreibt Art. 111 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) in Fortführung von Art. 98a des früheren Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173.110; in Kraft bis 31.12.2006) die Einheit des Verfahrens vor. Wer zur Beschwerde an das Bundesgericht berechtigt ist, muss sich demzufolge ebenso am Verfahren vor sämtlichen kantonalen Vorinstanzen als Partei beteiligen können. Daraus ergibt sich, dass die kantonalen Behörden die Rechtsmittelbefugnis nicht enger fassen dürfen, als dies für die Beschwerde an das Bundesgericht vorgesehen ist. Die Beschwerdelegitimation ist demnach zunächst nach den Grundsätzen von Art. 89 Abs. 1 BGG zu prüfen (BGE 137 II 30 E. 2.2.1). Nach dieser Bestimmung ist zur Beschwerde berechtigt, wer im vorinstanzlichen Verfahren als Partei teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat. Die Rede ist hierbei von der "formellen Beschwer" (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Überdies wird verlangt, dass die prozessführende Partei durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung besitzt (lit. c). Alle diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein. Die

Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG hängen eng zusammen; insgesamt kann insoweit an die Grundsätze angeknüpft werden, die im Rahmen der Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 103 lit. a OG entwickelt wurden (BGE 133 II 249 E. 1.3.1; Aemisegger/Haag, Praxiskomm. zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 33 RPG N 54 mit weiteren Hinweisen).

E. 1.2.2

Die Vorinstanz und die Beschwerdegegnerin bejahen die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer bezüglich der Rückzonung der eigenen Grundstücke. Sie sprechen ihnen indessen ein tatsächliches oder rechtliches Interesse ab, soweit sie rügen, die im angefochtenen Zonenplan festgelegten Bauzonen entsprächen nicht dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre und die überdimensionierten Bauzonen würden nicht genügend redimensioniert. Die integrale Aufhebung und Rückweisung der Gesamtrevision der Ortsplanung würde keine andere raumplanerische Beurteilung der Grundstücke der Beschwerdeführer zulassen. Dasselbe gelte in Bezug auf die verlangte Umsetzung von Schutzvorschriften für Naturobjekte, die Zonenzuweisung für Parzellen in Gefahrengebieten, die Umsetzung des Genehmigungsvorbehalts sowie die Angaben zum Mehrwertausgleich.

E. 1.2.3

Die Beschwerdeführer wenden ein, die Beschwerdegegnerin lasse ausser Acht, dass die Rückzonung ihrer Grundstücke in Zusammenhang mit dem gesamten angefochtenen Zonenplan stehe und dieser die Grundlage für die Rückzonung bilde, weshalb eine Gesamtbeurteilung unerlässlich sei. Sollte die Gesamtrevision der Nutzungsplanung nicht zulässig sein, könnte die Zuteilung ihrer Grundstücke zur Landwirtschaftszone entfallen, was dazu führen könnte, dass auf die Rückzonung der betreffenden Grundstücke im Gebiet M. _____ verzichtet würde.

E. 1.2.4

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann ein Beschwerdeführer die Überprüfung eines Bauvorhabens oder raumplanerischer Festlegungen im Licht all jener Rechtssätze verlangen, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinne auf seine Stellung auswirken, dass ihm im Falle des Obsiegens ein praktischer Nutzen entsteht. Nicht zulässig ist hingegen das Vorbringen von Beschwerdegründen, mit denen einzig ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird, ohne dass dem Beschwerdeführer im Falle des Obsiegens ein Vorteil entsteht (BGE 141 II 49 E. 2.1, 137 II 30 E. 2.2.3; je mit Hinweisen). Ein Beschwerdeführer, der einen Plangenehmigungsentscheid anfecht, muss daher darlegen, inwieweit er durch das bewilligte Projekt in eigenen Interessen betroffen ist und einen Nachteil erleiden könnte; die Popularbeschwerde zur Geltendmachung allgemeiner oder öffentlicher Interessen bleibt (von spezialgesetzlich geregelten Fällen abgesehen) ausgeschlossen. Dagegen hat das Bundesgericht seine Praxis zu den zulässigen Beschwerdegründen seit Inkrafttreten des BGG präzisiert: Ist die besondere Beziehungsnähe in räumlicher Hinsicht gegeben und die Beschwerdebefugnis daher zu bejahen, ist der Beschwerdeführer mit sämtlichen Rügen zum Verfahren zuzulassen, die sich rechtlich oder tatsächlich auf seine Stellung auswirken, d.h. deren Durchdringen dazu führen würde, dass das Bauvorhaben (auch im Bereich des Beschwerdeführers) nicht oder anders realisiert würde als geplant (BGE 139 II 499 E. 2.2).

E. 1.2.5

Das damalige Verwaltungsgericht Luzern setzte sich in seinem Urteil V 11 42 vom 15. März 2012 (teilweise publiziert in LGVE 2012 II Nr. 4) mit der Frage der Beschwerdebefugnis in Raumplanungsverfahren auseinander. Es hielt fest, das Kriterium des "praktischen Nutzens" grenze die Beschwerdelegitimation im Bereich des Planungs- und Baurechts gegen die Popularbeschwerde ab. Nicht zulässig sei unter diesem Gesichtswinkel eine Rechtsvorkehr, mit welcher bloss ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt werde (E. 1c/aa). Weiter führte es an, dass das geltend gemachte Interesse der prozessführenden Partei nur als schutzwürdig gelte, wenn deren tatsächliche oder rechtliche Stellung durch die Rechtsvorkehr direkt beeinflusst werden könne, d.h. wenn die Partei durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil abwenden oder aus diesem einen unmittelbaren praktischen Nutzen ziehen könne. Vorausgesetzt werde also die adäquate Kausalität zwischen Streitgegenstand und dem Anliegen, den drohenden Nachteil mit Hilfe des Rechtsmittels abzuwenden. Daher sei die Befugnis zur Beschwerde gegen eine Zonenplanänderung (bei einem fremden Grundstück) nur zu bejahen, sofern von Seiten der umstrittenen Planungsmassnahme unmittelbare und hinreichend deutlich wahrnehmbare negative Auswirkungen auf das Grundstück des Beschwerdeführers drohten. Sei ein entsprechender Konnex – von einem objektiven Standpunkt aus betrachtet – nicht ersichtlich, könne nicht gesagt werden, die Rechtsvorkehr zeitige im Erfolgsfall für die prozessführende Partei direkt einen legitimationsbegründenden praktischen Nutzen. Bei einer derartigen Ausgangslage müsse der prozessführenden Partei die Legitimation zur Beschwerde abgesprochen werden. Ein entsprechender – unmittelbarer – Nachteil müsse, um als legitimationsbegründend gelten zu können, sodann von einer gewissen Intensität sein. Fehle es an dieser Voraussetzung, sei der prozessführenden Partei die Legitimation abzusprechen (E. 1c/bb). In Bezug auf die Beschwerdebefugnis Dritter sei ein fester nachbarlicher Bezug vorausgesetzt, vermittelt durch dingliche oder vertragliche Rechte. Entscheidend für die Bestimmung des Kreises der zur Beschwerde Befugten bleiben nach dem erwähnten Urteil die konkreten Auswirkungen der Streitsache. Mit Bezug auf Raumplanungsmassnahmen ist für die Begründung des Rechtsschutzinteresses massgebend, ob solche die Interessensphäre der prozessführenden Partei tangiert. In diesem Sinn erscheinen die raumplanerischen Festsetzungen mit Bezug auf Grundstücke Dritter dann anfechtbar, sofern jene entweder in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht Rückwirkungen auf das Grundstück der prozessführenden Partei zur Folge haben. Eine Rückwirkung muss sodann eine gewisse Intensität aufweisen (E. 2c).

E. 1.3

Im vorliegenden Fall ist der von den Beschwerdeführern befürchtete resp. beanstandete Nachteil die Rückzonung ihrer Grundstücke in die Landwirtschaftszone 1. Insofern ist auf die Beschwerde einzutreten. Die über die streitbetreffene Genehmigung der Rückzonungen hinausreichenden Rügen sind unter dem Aspekt zu prüfen, ob ihre Gutheissung diesen Nachteil abwenden oder direkt zur gewünschten Zonierung führen und den Beschwerdeführern damit einen konkreten Vorteil verschaffen könnten. Dabei muss ein direkter Zusammenhang mit den streitbetreffenen Rückzonungen vorliegen.

E. 1.4

Soweit die Beschwerdeführer rügen, die im angefochtenen Zonenplan festgelegten Bauzonen entsprächen nicht dem voraussichtlichen Bedarf der Gemeinde für 15 Jahre und

die überdimensionierten Bauzonen würden nicht genügend redimensioniert, ist ein solcher Vorteil nicht ersichtlich. Die Vorinstanz erkennt denn auch zu Recht einen Widerspruch zwischen dieser Argumentation und dem Ziel der Beschwerdeführer, dass zugleich das Gebiet M. _____ bzw. ihre eigenen Grundstücke von der Rückzonung auszunehmen – und im Ergebnis die Bauzonen gegenüber der Ortsplanungsrevision zusätzlich zu vergrössern – sind. Ein praktischer Nutzen würde den Beschwerdeführern erst entstehen, wenn das Mass der als zu klein beanstandeten Rückzonungsflächen insgesamt die Fläche des Gebiets M. _____ übersteigen würde und der Verbleib ihrer eigenen Grundstücke in der Bauzone durch die Rückzonung anderer Flächen gleichsam überkompensiert werden könnte, sodass die Überkapazität der Bauzonen auch ohne Rückzonung des Gebiets M. _____ vollumfänglich abgebaut werden könnte. Dass dies der Fall wäre, behaupten die Beschwerdeführer nicht und ist gestützt auf die Aktenlage auch nicht ersichtlich, weshalb diesbezüglich auf die Beschwerde nicht einzutreten ist.

E. 1.5.1

Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, dass die Vorinstanz Art. 48 BZR zu Unrecht in der vorliegenden Fassung genehmigt habe. Das BUWD habe im Vorprüfungsbericht ausdrücklich festgehalten, in der Bestimmung sei einleitend festzuhalten, dass sich die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung sowie für die Bestandesgarantie für Bauten ausserhalb der Bauzone nach den Bestimmungen des Bundes- und des ergänzenden kantonalen Rechts richte.

E. 1.5.2

Ein praktisches Interesse der Beschwerdeführer an der Gutheissung ihrer Beschwerde in Bezug auf diese Rüge ist nicht ersichtlich und wird auch nicht belegt, weshalb darauf nicht einzutreten ist. Denn insofern machen sie auch in diesem Zusammenhang ein allgemeines öffentliches Interesse geltend, wozu ihnen die Beschwerdebefugnis fehlt. Im Übrigen ist der Vorbehalt übergeordneten kantonalen Rechts und Bundesrechts deklaratorischer Natur und in den betreffenden Verfahren ohnehin von Amtes wegen zu beachten. Damit hat es sein Bewenden.

E. 1.6.1

Die Beschwerdeführer machen im Weiteren eine Verletzung von Art. 15 Abs. 4 RPG geltend, wonach für die Neuzuweisung von Land zu einer Bauzone unter anderem vorausgesetzt ist, dass es sich für die Überbauung eignet (lit. a). Sie führen aus, nur rund drei Viertel der im Gefahrenhinweisplan mit erheblicher Gefährdung (rot) markierten unbebauten Gebiete (0,87 ha von insgesamt 1,19 ha) würden ausgezont. Darüber hinaus lägen noch 3,24 ha bebaute Parzellen in der roten Gefahrenzone. Bezüglich der grossflächigen teils unbebauten und am Rand von Bauzonen gelegenen Gefahrengebieten mit mittlerer Gefährdung scheine die Beschwerdegegnerin die Auszonung gar nicht erst erwogen zu haben. Auch die weitläufigen Flächen im Waldabstand (20 Meter), im Seeuferabstand (15 Meter) sowie im Gewässerraum seien nicht ausgezont worden, obwohl sie nicht überbaut werden könnten. Infolge des Seeuferabstands ergebe sich eine zusätzlich nicht überbaubare Fläche von 1,9 ha, infolge des Waldabstands gar eine zusätzlich nicht überbaubare Fläche von 8,4 ha sowie infolge des Gewässerraums eine zusätzlich nicht überbaubare Fläche von 0,8 ha. Der von der Vorinstanz vertretenen Auffassung, dass Art. 15 Abs. 4 RPG nach seinem Wortlaut nur für Neueinzonungen gelte, könne nicht gefolgt werden. Es rechtfertige sich, auch bei einer Nutzungsplanungsrevision die Kriterien des

Abs. 4 miteinzubeziehen.

E. 1.6.2

Diese Beanstandungen beziehen sich auf (weiterhin) der Bauzone zugeordnete Drittgrundstücke oder Teile von solchen, ohne dass ein direkter Bezug zu den Grundstücken der Beschwerdeführer ersichtlich wäre oder geltend gemacht würde. Im Übrigen ist in konzeptioneller Hinsicht festzuhalten, dass Abstandsvorschriften nicht dazu führen, dass davon betroffene Grundstücksteile nicht in der Bauzone liegen dürften, zumal – zumindest im Regelfall – die zonengemäss zulässige Ausnützung auf den restlichen Flächen verwirklicht werden kann (vgl. E. 5.4.2). Somit fehlt es den Beschwerdeführern an einem praktischen Interesse in Bezug auf diese Rüge, weshalb auch darauf nicht einzutreten ist.

E. 1.7.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Genehmigung der Ortsplanung verstosse insofern gegen das Bundesgesetz über den Umweltschutz (USG; SR 814.01), als inventarisierte Objekte (Trockenwiesen und Weiden [TWW] sowie Flächen im Inventar der Naturobjekte von regionaler Bedeutung [INR]) der Ausscheidung zusätzlicher Naturschutzzonen bedurft hätten. Die Anordnung, dass erforderliche Schutzmassnahmen spätestens innerhalb von fünf Jahren in einer nachgelagerten separaten Ortsplanungsrevision vorgenommen werden müssten, widerspreche Art. 21 Abs. 2 RPG, da darin keine erhebliche Änderung der Verhältnisse liege.

E. 1.7.2

Der Gemeinderat wird in Rechtsspruch Ziff. 2.1 des angefochtenen Entscheids angewiesen, zum Schutz der Naturobjekte von nationaler und regionaler Bedeutung im Rahmen einer kommenden Teilrevision, spätestens aber innerhalb von fünf Jahren nach Rechtskraft des vorliegenden Entscheids die erforderlichen Schutzmassnahmen im Zonenplan und im BZR zu treffen. Begründet wurde dies damit, dass die Objekte des Inventars der Naturobjekte von regionaler Bedeutung (INR) und des Inventars der Trockenwiesen und -weiden von nationaler Bedeutung (TWW) in der Gemeinde E._____ noch nicht oder nicht vollständig grundeigentümergebunden geschützt seien und die für diese Gebiete vorgesehene Landwirtschaftszone 2 (Art. 21 BZR) keinen ausreichenden Schutz biete.

E. 1.7.3

Da die Grundstücke der Beschwerdeführer, soweit ersichtlich, von diesen Schutzobjekten und den dafür vorgesehenen Planungsmassnahmen nicht unmittelbar betroffen sind, machen die Beschwerdeführer mit dieser Rüge bloss allgemeine öffentliche Interessen geltend, wozu sie im vorliegenden Verfahren nicht legitimiert sind. Auf diese Rüge ist daher nicht einzutreten.

E. 1.8.1

Die Beschwerdeführer machen ferner geltend, die Beschwerdegegnerin habe die Mehrwertabgabepflicht bezüglich der Parzellen Nrn. AR._____ und AS._____, GB E._____, entgegen des entsprechenden Vorbehalts des BUWD im Vorprüfungsbericht nur ungenügend geklärt. Die Beschwerdegegnerin habe im Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) ohne Begründung festgehalten, es werde nicht davon ausgegangen, dass ein Planungsvorteil gemäss § 105 PBG entstehe. Es wäre jedoch detailliert aufzuzeigen gewesen, ob eine Mehrwertabgabepflicht bestehe. Zum

anderen äussere sich weder die Beschwerdegegnerin noch die Vorinstanz zu einem allfälligen Mehrwertausgleich der Parzellen Nrn. AT._____, AU._____ und AV._____, alle GB E._____, sowie der übrigen Grundstücke in der Bauzone, die durch den Wechsel von der AZ zur ÜZ einen teils erheblichen Mehrwert erfahren würden. Die Nichtbeachtung bzw. Nichtprüfung des Mehrwertausgleichs führe zu einer Bevorzugung derjenigen Eigentümer der Grundstücke, welche der Bauzone zugewiesen werden oder durch den Wechsel von der AZ zur ÜZ mehr Wohnfläche erhalten, was wiederum zu einer massiven Ungleichbehandlung der Eigentümer der rückgezonten Grundstücke führe.

E. 1.8.2

Im angefochtenen Entscheid ging die Vorinstanz auf die entsprechende Rüge nicht ein, da die Beschwerdeführer von der Mehrwertabgabe nicht betroffen seien. Die Beschwerdegegnerin verneint in ihrer Vernehmlassung die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer bezüglich dieser Rüge.

E. 1.8.3

Nach § 105 Abs. 1 PBG haben Grundeigentümer, deren Land durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung oder den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes (Planänderung) einen Mehrwert erfährt, eine Mehrwertabgabe zu entrichten. Alle Rechtsnachfolger haften solidarisch für die im Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs noch ausstehenden Mehrwertabgaben. Bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in eine Bauzone (Einzonung) wird eine Mehrwertabgabe erhoben, sofern ein Mehrwert von mehr als 50'000 Franken anfällt (§ 105 Abs. 3 PBG). Sofern ein Mehrwert von mehr als 100'000 Franken anfällt, wird eine Mehrwertabgabe erhoben (a) bei der Umzonung von Land von einer Bauzone in eine andere Bauzonenart (Umzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht, (b) bei der Anpassung von Nutzungsvorschriften (Aufzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht oder (c) beim Erlass oder bei der Änderung eines Bebauungsplanes (vgl. § 105 Abs. 3bis lit. a - c PBG). Parzellierungen zur Umgehung der Abgabepflicht bleiben unbeachtlich (§ 105 Abs. 5 PBG).

E. 1.8.4

Die Rüge der Beschwerdeführer zielt darauf ab, dass hinsichtlich der Grundstücke in der Bauzone abzuklären sei, inwiefern im Zug des Wechsels von der Ausnutzungs- zur Überbauungsziffer allenfalls eine Mehrwertabgabe geschuldet sei. Da ihre eigenen (rückgezonten) Grundstücke von der Mehrwertabgabe nicht betroffen sind, machen sie damit lediglich ein allgemeines öffentliches Interesse geltend, wozu sie nicht legitimiert sind. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Mittel der Mehrwertabgabe, welche in einem vom Kanton verwalteten Fonds geüfnet werden, in erster Linie für die Entschädigung der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen eingesetzt werden (§ 105d PBG). Ein Anspruch von Rückzonungen betroffener Grundeigentümer auf direkte Ausschüttung von Mitteln aus dem Fonds ist denn auch gesetzlich nicht vorgesehen. Ebenso wenig ist die Erfüllung des – nicht in diesem Verfahren zu behandelnden – allfälligen Entschädigungsanspruchs der Beschwerdeführer aus materieller Enteignung abhängig vom Fluss von Mitteln aus dem Mehrwertausgleich in den erwähnten Fonds. Auf diese Rüge ist daher nicht einzutreten. Damit kann auch offenbleiben, ob und unter welchen Bedingungen der Wechsel von der AZ zur ÜZ überhaupt einen für die

Mehrwertabgabepflicht massgebenden Tatbestand nach § 105 Abs. 3bis PBG darstellt.

E. 1.9

Die übrigen Prozessvoraussetzungen nach § 107 Abs. 2 VRG geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wurde insbesondere form- und fristgerecht eingereicht, weshalb darauf unter Vorbehalt der unter E. 1.4 - 1.8 erwähnten Rügen einzutreten ist. 2.

E. 2

Die Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde E._____, Beschluss der Stimmberechtigten vom 13. Februar 2022, sei nicht zu genehmigen und die Sache sei zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Beschwerdegegnerin 2 zurückzuweisen.

E. 2.1

Bundesrechtlich vorgeschrieben ist eine zweifache Überprüfungsmöglichkeit von (kommunalen) Nutzungsplänen: Einerseits unterliegen diese der Genehmigung durch eine kantonale Behörde (vgl. Art. 26 RPG), andererseits müssen Nutzungspläne mit einem Rechtsmittel angefochten werden können (vgl. Art. 33 RPG; BGE 135 II 22 E. 1.2.3; BGer-Urteil 1C_265/2010 vom 28.9.2010 E. 3.2).

E. 2.1.1

Die Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde ist in Art. 26 RPG geregelt. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung unterliegen die Nutzungspläne und ihre Anpassungen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde. Sie prüft die Nutzungspläne auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde verbindlich (vgl. Art. 26 Abs. 3 RPG). Für das Genehmigungsverfahren nach Art. 26 RPG legt das Bundesrecht einen Mindeststandard fest. Neben der Richtplankonformität hat die Genehmigungsinstanz ausserdem die Übereinstimmung der Planfestsetzung mit dem (übrigen) Bundesrecht sicherzustellen. Dazu zählen neben den selbständig anwendbaren Vorschriften des Raumplanungsgesetzes insbesondere die Umweltschutz-, die Gewässerschutz- sowie die Waldgesetzgebung (vgl. Ruch, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 30 und N 40 zu Art. 26 RPG; Pletscher, Der negative Genehmigungsentscheid in der Nutzungsplanung, AJP 2021 S. 478 ff., S. 480 f.; Waldmann/Hänni, Kommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 14 zu Art. 26 RPG). Die Vorinstanz überprüfte den Beschluss der Stimmberechtigten im Rahmen der Genehmigung der Nutzungsplanung (Art. 26 RPG) auf Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit den Richtplänen (§ 20 Abs. 2 PBG) und behandelte gleichzeitig die dagegen erhobenen Verwaltungsbeschwerden (§ 64 Abs. 1 Satz 2 PBG; ferner: Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 524), u.a. jene der Beschwerdeführer. Die Vorinstanz hat das Genehmigungs- mit dem Anfechtungsverfahren verknüpft und hat damit dem in Art. 33 Abs. 4 RPG verankerten Koordinationsgebot Rechnung getragen (Thurnherr, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht [Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr], Zürich 2016, N 8.32 u. 8.48). Dass das kantonale Recht über diesen bundesrechtlichen Mindeststandard von Art. 26 Abs. 2 RPG hinausginge, ist nicht ersichtlich und machen auch die Beschwerdeführer nicht geltend.

E. 2.1.2

In Bezug auf Nutzungspläne, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine eidgenössischen oder kantonalen Ausführungsbestimmungen stützen, müssen die Kantone neben dem Genehmigungsverfahren gemäss Art. 26 RPG auch ein Rechtsmittel vorsehen (vgl. Art. 33 Abs. 2 RPG). Dabei hat wenigstens eine Beschwerdebehörde die angefochtenen Nutzungspläne einer vollen Überprüfung zu unterziehen (vgl. Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG). Nicht erforderlich ist, dass es sich bei der Beschwerdebehörde im Sinn von Art. 33 Abs. 2 RPG um ein Gericht handelt. Eine von der planfestsetzenden Behörde unabhängige Einspracheinstanz kann den Anforderungen von Art. 33 RPG genügen (vgl. BGE 127 II 238 E. 3b/bb; 119 Ia 321 E. 5c; Aemisegger/Haag, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich 2020, N 46 zu Art. 33 RPG). Als letzte kantonale Instanz hat indes in jedem Fall ein Gericht über die Anfechtung von Nutzungsplänen zu befinden. Ist die letzte kantonale Gerichtsinstanz zugleich die einzige richterliche Rechtsmittelbehörde auf kantonaler Ebene, haben die Kantone zu gewährleisten, dass sie den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet (vgl. Art. 110 BGG; zum Ganzen: BGer-Urteil 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.1). In diesem Sinn wird die Rechtsweggarantie (Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) in Art. 110 BGG konkretisiert (BGer-Urteil 2C_690/2010 vom 25.1.2011 E. 2.1 mit Hinweis). Volle Überprüfung durch eine Beschwerdebehörde im Sinn von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG bedeutet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einerseits freie Prüfung des Sachverhalts. Andererseits sind alle sich stellenden Rechtsfragen zu prüfen und ist eine Ermessenskontrolle vorzunehmen. Neben raumplanungs- und umweltschutzrechtlichen Vorschriften bildet daher auch eine umfassende Interessenabwägung Bestandteil des Prüfprogramms gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG. Die Beschwerdebehörde hat zu beurteilen, ob die Planungsträgerin ihr Ermessen richtig und zweckmässig ausgeübt hat (vgl. BGer-Urteil 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.2 m.w.H., Aemisegger/Haag, a.a.O., N 82 und N 85 ff. zu Art. 33 RPG). Die Beschwerdeinstanz gemäss Art. 33 RPG hat allerdings im Auge zu behalten, dass sie selbst keine Planungsbehörde ist. Ihr eigenes Planungsermessen darf sie nicht an die Stelle jenes des Planungsträgers setzen. Die Überprüfung hat sich sachlich vor allem dort zurückzuhalten, wo es um lokale Angelegenheiten geht, hingegen so weit auszugreifen, dass die übergeordneten, vom Kanton zu sichernden Interessen einen angemessenen Platz erhalten. Namentlich im Beschwerdeverfahren gemäss Art. 33 RPG ist der den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannte Gestaltungsbereich stets zu beachten. Ein im Übrigen rechtmässiger Planungsentscheid ist daher zu schützen, auch wenn weitere, ebenso zweckmässige Planungslösungen denkbar sind (vgl. BGer-Urteil 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.2. m.w.H.). Ihr verbleibt daher im Rahmen der Zonenordnung "eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit" (BGer-Urteile 1C_479/2017 vom 1.12.2017 E. 7.1, 1C_893/2013 und 1C_895/2013 vom 1.10.2014 E. 3.2).

E. 2.1.3

Vor diesem Hintergrund entscheidet das Kantonsgericht im vorliegenden Verfahren als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz. Als solche verfügt es nur über beschränkte Überprüfungsbefugnis (Umkehrschluss aus § 161a VRG; §§ 152-155 VRG). Dabei hat es auch zu beachten, dass es als letzte kantonale Gerichtsinstanz zugleich die einzige richterliche Rechtsmittelbehörde auf kantonaler Ebene ist. Daher hat das Kantonsgericht den Sachverhalt frei zu prüfen und das massgebende Recht von Amtes wegen anzuwenden (vgl. Art. 110 BGG; zum Ganzen: BGer-Urteil 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.1). Es

muss dabei mindestens die Rügen nach Art. 9 - 98 BGG prüfen können (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 86 Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 111 Abs. 3 BGG; BGE 147 II 300 E. 2.3; zum Ganzen: BGer-Urteil 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.1). Freie Sachverhaltsüberprüfung schliesst eine Beschränkung auf eine Willkürprüfung aus (Ehrenzeller, Basler Komm., 3. Aufl. 2018, Art. 110 BGG N 18). Umgekehrt verlangt Art. 110 BGG keine Pflicht zur Vornahme einer Angemessenheitskontrolle (vgl. BGer-Urteil 1C_97/2014 vom 9.2.2015 E. 3.2). Das Kantonsgericht hat sowohl nach Art. 29a BV als auch nach Art. 110 BGG und Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG den Handlungsspielraum, welchen das Gesetz der Verwaltung einräumt, zu respektieren (BGE 137 I 235 E. 2.5 S. 239 ff. mit Hinweisen; Aemisegger/Haag, a.a.O., N 77 zu Art. 34 RPG). Das Kantonsgericht hat als richterliche Beschwerdebehörde im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist, dies insbesondere, wenn es um lokale Angelegenheiten geht (BGer-Urteil 1C_97/2014 vom 9.2.2015 E. 3.3). Zudem hat es bei ihrer Prüfung die Gemeindeautonomie zu respektieren (Art. 50 Abs. 1 BV). Dem Kantonsgericht kommt in seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz folglich nicht die Rolle einer Oberplanungsbehörde zu; es hat namentlich den Gestaltungsbereich zu beachten, welchen den Planungsträgern durch Art. 2 Abs. 3 RPG zuerkannt ist. In diesem Sinn hat es sich in Bezug auf die Überprüfung einer Nutzungsplanung Zurückhaltung aufzuerlegen.

E. 2.2

Das Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht (§ 53 VRG). Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Er wird ergänzt durch die verschiedenen Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist ferner das Rügeprinzip, wonach die Beschwerdeinstanz nur die vorgebrachten Beanstandungen untersucht und nicht prüft, ob sich der angefochtene Entscheid unter schlechthin allen in Frage kommenden Aspekten als korrekt erweist (vgl. zum Ganzen: LGVE 1998 II Nr. 57, mit Hinweisen).

E. 2.3

Die Beschwerdeführer beantragen, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sei aus prozessökonomischen Überlegungen und da sich grundlegende Fragen zur Dimensionierung der Bauzonen gemäss Art. 15 RPG und deren Umsetzung in den Gemeinden stellen würden, zum vorliegenden Verfahren beizuladen. Das ARE ist im Bereich der Raumplanung zur Beschwerde nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege berechtigt (Art. 48 Abs. 4 RPV). Der Möglichkeit der Ausübung dieses Beschwerderechts durch das Bundesamt wird mit der entsprechenden Eröffnung des vorliegenden Entscheids Genüge getan. Eine über das Beschwerderecht hinausgehende Pflicht des Gerichts zur Beiladung oder sonstigen Beteiligung des ARE im vorliegenden Verfahren besteht hingegen nicht. Überdies ist nicht ersichtlich und wird auch nicht substantiiert geltend gemacht, inwiefern die vorliegend zu behandelnden Fragen Anlass für eine entsprechende Beteiligung gäben. Der entsprechende Verfahrens Antrag ist daher abzuweisen.

E. 2.3.2

Raumplanerische Verhältnismässigkeit • Bauzonendauer Ist das Grundstück schon 10 Jahre oder mehr eingezont, aber noch nicht überbaut, liegt offensichtlich keine Nachfrage vor und eine Rückzonung ist angezeigt. • Gestaltungs- oder Bebauungsplan Je länger die Genehmigung des Bebauungs- oder Gestaltungsplanes zurückliegt, desto eher ist eine

Rückzonung angezeigt (nicht realisierte Gestaltungspläne verlieren in der Regel nach fünf Jahren ihre Gültigkeit, siehe § 80 Abs. 1 PBG). • Bauabsichten Besteht kein Baugesuch oder wurde dieses erst nach Ende 2018 eingereicht, ist von keinen oder nicht konkreten Bauabsichten auszugehen. Die Durchführbarkeit der Rückzonungen erfordert es, dass später eingereichte Baugesuche nicht berücksichtigt werden." Das Kantonsgericht hat sich mit diesem Kriterienkatalog bereits in mehreren Urteilen befasst und dessen Anwendbarkeit bestätigt (vgl. LGVE 2023 IV Nr. 2, Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 22 160, 7H 22 161, 7H 22 165 und 7H 22 168 vom 26.9.2023, 7H 20 156 und 7H 20 157 vom 19.2.2021, 7H 19 179 vom 23.9.2020). Der Kriterienkatalog lässt erkennen, dass damit teilweise graduelle Einstufungen und somit auch abwägende Überlegungen einhergehen, die jeweils im Einzelfall zur Bejahung resp. Verneinung des Rückzonungspotentials der entsprechenden Flächen führen. Die aufgezählten Kriterien können zudem offenkundig nicht kumulativ verstanden werden. Mithin ist eine Rückzonung nicht bereits ausgeschlossen, wenn bloss eines oder einzelne dieser Kriterien dagegensprechen, solange entsprechend stark zu gewichtende Argumente für eine Rückzonung vorgebracht werden (LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 7.3; Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 20 156 und 7H 20 157, beide vom 19.2.2021 E. 7.2.2). Zu bedenken ist auch, dass einige der erwähnten Kriterien gegebenenfalls umso mehr für eine Rückzonung sprechen, je deutlicher sie zu bejahen sind. Der Umkehrschluss ist indessen nicht in jedem Fall gleichermassen angebracht. Es gilt eine Gesamtbeurteilung unter Einbezug aller genannten Kriterien vorzunehmen. Diesbezüglich kann auf die allgemeinen Erwägungen des angefochtenen Entscheids verwiesen werden, welcher die Rechtslage zur Frage der raumplanerischen Zweckmässigkeit einer Rückzonung korrekt darstellt.

E. 2.4

Der entscheidwesentliche Sachverhalt ergibt sich im Übrigen hinlänglich aus den umfangreichen Akten. Auf weitere Beweismassnahmen – insbesondere die Einholung gerichtlicher Gutachten zur Frage des Vergleichs der Bauzonenkapazität infolge des Übergangs von der AZ zur ÜZ, zur Kapazitätsberechnung in der Tourismuszone und zur Flächenberechnung Waldabstand, Gewässerraum und rote Gefahrenzone – kann im Beschwerdeverfahren verzichtet werden, wie sich aus den nachstehenden Erwägungen ergibt (antizipierte Beweiswürdigung: BGE 141 I 60 E. 3.3, 136 I 229 E. 5.3 mit Hinweisen). 3.

E. 3

Eventualiter sei der Beschluss der Stimmberechtigten der Gemeinde E._____ vom 13. Februar 2022 insoweit aufzuheben, als das Gebiet M._____ nicht der Landwirtschaftszone LW1 zuzuteilen, sondern in der Bauzone zu belassen sei.

E. 3.1.1

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, indem sie zum Vorwurf des mangelnden öffentlichen Interesses an der Rückzonung des Gebiets M._____ lediglich geäussert habe, dass diese Rüge unbegründet sei. Im peripher gelegenen, landschaftlich exponierten Gebiet M._____ bestehe an der Eindämmung der Zersiedelung ein grosses öffentliches Interesse, weshalb die Rückzonung in die Landwirtschaftszone gerechtfertigt sei. Im Übrigen erachten die Beschwerdeführer ihren Anspruch auf rechtliches Gehör insofern als verletzt, als die Vorinstanz bei Behandlung ihrer Verwaltungsbeschwerde pauschal auf allgemeine

Entscheiderwägungen verwiesen habe.

E. 3.1.2

Die Parteien haben Anspruch auf Begründung der Verfügung durch die Behörde. Die Begründung ist in diesem Sinn Bestandteil einer korrekten Eröffnung der Verfügung (BGE 141 I 60). Die Begründungspflicht soll sicherstellen, dass die Behörde die Vorbringen des Betroffenen tatsächlich hört, sorgfältig und ernsthaft prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt. Die Anforderungen an die Begründung eines Entscheids sind unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls und der Interessen der Betroffenen festzulegen. Die Begründung erscheint angemessen, wenn sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen vermag. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten liess und auf welche sich ihr Entscheid stützt (BGE 143 III 65 E. 5.2; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 1071).

E. 3.1.3

Der angefochtene Entscheid enthält mit der angegebenen Erwägung zumindest eine kurze Begründung, weshalb die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der Rückzonung des Gebiets M._____ als gegeben erachtet. Eine Verletzung des Anspruchs der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör ist unter diesen Umständen nicht auszumachen. Die sachgerechte Anfechtung des Entscheids war ihnen denn offenkundig auch möglich. Im Weiteren verstösst es nicht gegen die Begründungspflicht, wenn die Vorinstanz im Rahmen der Behandlung einer Verwaltungsbeschwerde auf weitere Erwägungen des Entscheids verweist. 4. Nachstehend gilt es vorab die wichtigsten Schritte der Rückzonungsstrategie in Bezug auf die Gemeinde E._____ sowie die Ortsplanungsrevision aufzuzeigen.

E. 4

Subeventualiter sei der Beschluss der Stimmberechtigten der Gemeinde E._____ vom 13. Februar insoweit aufzuheben, als das überbaute Gebiet M._____ nicht der Landwirtschaftszone LW1 zuzuteilen, sondern in der Bauzone zu belassen sei.

E. 4.1

Am 26. November 2017 lehnten die Stimmberechtigten der Gemeinde E._____ die revidierte Bau- und Zonenordnung (BZR) mit einem Stimmenverhältnis von 41 % zu 59 % ab. Neben der Umsetzung der Vorgaben des PBG vom 17. Juni 2013 sah die Revision auch Rückzonungen vor. Am 24. April 2018 erliess der Regierungsrat des Kantons Luzern eine kantonale Planungszone in den Gebieten M._____, N._____, P._____, AK._____, AW._____ und AO._____ der Gemeinde E._____. Die auch für die streitbetroffenen Grundstücke der Beschwerdeführer begründete kantonale Planungszone sah vor, dass die Bau- und Nutzungsbestimmungen für die Landwirtschaftszone 1 nach Art. 26 BZR beachtet werden müssen, d.h. dass die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen sich nach dem entsprechenden eidgenössischen und kantonalen Recht richtet. Die Planungszone wurde gestützt auf den Umstand erlassen, dass der Gemeinde E._____ gemäss kantonaler Rückzonungsstrategie ein Reduktionsbedarf bei den unüberbauten Bauzonen von 10,9 ha attestiert wurde. Hinzu kamen noch 3 ha bereits überbaute Bauzonen an sehr peripherer Lage, unter anderem im Gebiet M._____, bei denen aufgrund der raumplanungsrechtlich fraglichen Erschliessung ebenfalls eine Rückzonung geprüft werden musste (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern

7H 17 348 vom 9.11.2018 E. 3.3.1). Zur Begründung wurde ausserdem vermerkt, dass die Gemeinde E. _____ den Erlass einer kommunalen Planungszone nicht beabsichtige, sich jedoch mit einer kantonalen Planungszone einverstanden erklärt habe. Von der Planungszone betroffene Grundeigentümer erhoben gegen diesen Beschluss Verwaltungsgerichtsbeschwerden, welche das Kantonsgericht mit Urteilen 7H 18 231 vom 2. Mai 2019, 7H 18 232 vom 13. Mai 2019 sowie 7H 18 230 vom 7. Juni 2019 (vgl. LGVE 2019 IV Nr. 7) abwies. Das BUWD kommunizierte gegenüber der Gemeinde E. _____ mit Schreiben vom 11. Juni 2018, dass die Gemeinde der Kategorie L3 aufgrund der vorhandenen Bauzonenüberkapazitäten als Rückzonungsgemeinde gelte und die überdimensionierten Bauzonen nach Massgabe von Art. 15 Abs. 2 RPG zu reduzieren seien. Teil dieser Orientierung war eine Karte mit Grundstücken, die potentiell aus der Bauzone entlassen werden sollten. Am 21. April 2020 verabschiedete der Gemeinderat E. _____ das Siedlungsleitbild 2050 (im Folgenden: SLB 2050), dem die Stimmberechtigten der Gemeinde in der Urnenabstimmung vom 28. Juni 2020 zustimmten. Darin ist festgehalten, dass – ausgehend von einem Bestand von rund 1'450 Einwohnern – bis 2050 eine Obergrenze von max. 1'800 bis 2'000 Einwohnern als verträglich verstanden werde, was gemessen am Wachstum der letzten Jahre einem tieferen Wachstum entspreche. Das SLB 2050 berücksichtigt im weiteren die Einordnung der Gemeinde als ländliche Gemeinde der Kategorie L3 gemäss kantonalem Richtplan sowie die kantonale Rückzonungsstrategie, wonach die Gemeinde überdimensionierte Bauzonen aufweist. Bezüglich des Ortsteils M. _____ wird festgehalten, dass dieser Ortsteil aufgrund seiner Lage in der attraktiven Landschaft zu den Orten der Ruhe und der Entschleunigung für Bewohner, Erholungssuchende sowie Touristen gehöre und somit der Erhalt der bestehenden Nutzungen sowie der Umgang mit bestehenden Bauten in der Landwirtschaftszone im Vordergrund stehe.

E. 4.2

Dem Vorprüfungsbericht des BUWD vom 3. März 2021 ist zu entnehmen, dass die Gemeinde aufgrund von LUBAT-Daten eine rechnerische Bauzonenüberkapazität von 17,16 ha aufweise und ihr Zonenplan damit den rechtlichen Vorgaben des PBG widerspreche. Nachdrücklich unterstützt werde die vollständige Zuweisung der Flächen aus der kantonalen Planungszone von insgesamt 12,64 ha Bauzonen zu einer Nichtbauzone. Aus der Botschaft des Gemeinderats zur Urnenabstimmung vom 13. Februar 2022 betreffend die Gesamtrevision der Nutzungsplanung der Gemeinde E. _____ geht hervor, dass die Rückzonungen unter raumplanerischen Gesichtspunkten erfolgen würden. Im Vordergrund stehe die Betrachtung von Gebieten, nicht von einzelnen Parzellen. Daher habe es keinen Einfluss auf die Rückzonung, ob einzelne Grundstücke bebaut oder unbebaut seien oder ob bereits eine Erschliessung gegeben sei. Weiter habe es keinen Einfluss, ob Teile der Grundstücke aufgrund von Waldabständen nicht überbaubar seien, da diese Flächen der Ausnützung angerechnet und dadurch zur Einwohnerkapazität der Bauzonen beitragen würden. An der Urnenabstimmung vom 13. Februar 2022 stimmten die Stimmberechtigten der Gesamtrevision der Ortsplanung auch in Bezug auf die darin vorgesehenen Rückzonungen im streitbetroffenen Gebiet M. _____ zu. Im Planungsbericht vom 16. Februar 2022 wird ausgeführt, die Gebiete N. _____ und M. _____ lägen an landschaftlich exponierten, verhältnismässig schlecht erschlossenen sowie zentrumsfernen Lagen und wiesen einen hohen Bestand an Zweitwohnungen auf. Die Ermöglichung einer langfristigen baulichen Entwicklung (ab 2035) liege in diesen Gebieten nicht im Sinn der beabsichtigten Gemeindeentwicklung, weshalb sie der

Landwirtschaftszone 1 zugewiesen würden. Für bestehende Bauten, Anlagen und Nutzungen gelte die Bestandesgarantie. Die Gebiete wiesen aus landschaftlicher Sicht ein grosses Aufwertungspotential für Erholungssuchende auf, weshalb Kleinbauten und Anlagen zugelassen seien, sofern sie der Förderung des naturnahen und extensiven Tourismus dienten und keine Wohnnutzung aufwiesen (z.B. Hofladen, Picknickplatz, Spielplatz, Sitzgelegenheiten). Im angefochtenen Genehmigungs- und Beschwerdeentscheid hielt die Vorinstanz fest, da die an der Urnenabstimmung beschlossene Rückzonungsfläche von 12,64 ha dem Vorprüfungsbericht entspreche, könne der Beschluss als recht- und zweckmässig beurteilt werden.

E. 5

Unter solidarischer Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MWST) zu Lasten der beiden Beschwerdegegner. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragten die Beschwerdeführer, das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) sei zum Verfahren beizuladen. Die Gemeinde E._____ schloss auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Sie beantragte überdies, es sei in einem Teilentscheid festzustellen, dass die Gesamtrevision der Nutzungsplanung, namentlich die Zonenpläne Siedlung (ohne die beschwerdeführerischen Grundstücke) und Landschaft (ohne die beschwerdeführerischen Grundstücke), das Bau- und Zonenreglement, die Gewässerraumkarten (Nord, Ost, Süd, West, Zentrum) sowie der Gefahrenhinweisplan gemäss dem Genehmigungsentscheid vom 28. Februar 2023 in Rechtskraft erwachsen seien. Der Regierungsrat beantragte Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Dabei schloss er sich auch dem Antrag des Gemeinderats E._____ auf Erlass eines Teilentscheids an. Mit Schreiben an die Beschwerdegegnerin und das BUWD vom 22. August 2023 wies das Kantonsgericht den Antrag der Gemeinde E._____ um Erlass eines Teilentscheids über eine Teilrechtskraft der Gesamtrevision Nutzungsplanung ab. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Verfahrensbeteiligten an den gestellten Anträgen fest. Aus den Erwägungen: 1. [...]

E. 5.1.1

Die Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) ist eine zentrale Vorgabe der Teilrevision des RPG, die in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde und seit 1. Mai 2014 in Kraft ist (AS 2014 899; LGVE 2021 IV Nr. 7 E. 6.2). Bund und Kantone erarbeiten zusammen technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen (TRB), namentlich die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen (Art. 15 Abs. 5 RPG). Der Nachweis, ob die Bauzonen überdimensioniert sind, soll sich auf kantonaler Stufe nach den Technischen Richtlinien Bauzonen richten (Aemisegger/Kissling, in: Praxiskomm. RPG: Nutzungsplanung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2016, Art. 15 RPG N 59). Die Technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) wurden am 7. März 2014 von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) und am 17. März 2014 vom Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beschlossen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 22 165 vom 26.9.2023). Die in den Richtlinien dargestellte Methode ist massgebend für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen im Bereich Bauzonendimensionierung (TRB, N 123). Sie richtet sich also primär an den Bund und die Kantone. Innerhalb der Kantone sind die Gemeinden bei der Wahl ihrer Berechnungsmethode grundsätzlich nach wie vor frei (Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 RPG N 53).

E. 5.1.2

Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG; vgl. Tschannen, in: Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich/Basel/Genf 2019, Art. 8a RPG N 7 f. mit Hinweisen). Die örtlich differenzierte Zuweisung von Siedlungsflächen bildet ein wirksames Mittel, die künftige Siedlungstätigkeit gezielt zu fördern, zu kanalisieren, wo nötig auch zu bremsen oder zu unterbinden. Der Kanton hat sich mit anderen Worten um die räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung zu bemühen. Hierbei verfügt er – immer im Rahmen seiner Raumentwicklungsstrategie – über einen erheblichen Gestaltungsspielraum.

E. 5.1.3

Der Kanton Luzern hat die bundesrechtliche Vorgabe im revidierten Richtplan vom 26. Mai 2015, angepasst im Sinn von § 14 Abs. 4 PBG am 2. Juli 2019 (Richtplantext 2019, nachfolgend: KRP 2015), umgesetzt (LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 3.5.1; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 179 vom 23.9.2020 E. 3.8.1, a.z.F.). Dieser wurde vom Bundesrat am 22. Juni 2016 genehmigt. Mit Blick auf das Gebot der haushälterischen Bodennutzung ist vorgesehen, dass bei peripheren und/oder nicht mehr zweckmässigen unüberbauten Bauzonen Auszonungen anzustreben sind. Darüber hinaus sind unüberbaute Bauzonen, die auf der Grundlage des massgebenden kantonalen Bevölkerungsszenarios nicht mehr benötigt werden, zweckmässig zu reduzieren (KRP 2015, Z2-2, S. 20). Unter S1-8 "Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen" hält der KRP 2015 folgendes fest: "Die Gemeinden haben bei Anpassungen des Siedlungsleitbildes oder der Nutzungsplanung die Auszonung insbesondere von peripheren oder blockierten unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, die gemäss dem Luzerner Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) über zu grosse Bauzonenreserven in Relation zum Wachstumswert für Neueinzonungen gemäss Koordinationsaufgabe R1-5 verfügen. Auszonungen sind bei Flächen zu prüfen: - die über einen Zeitraum von zehn Jahren oder mehr keine Entwicklung aufweisen, für die keine Entwicklungsabsichten seitens der Eigentümer sichtbar sind oder die langfristig blockiert sind, - die sich an raumplanerisch ungünstigen, insbesondere peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden, - die nicht zonenkonform genutzt werden. Gemeinden mit potenziellem Auszonungsbedarf setzen den betroffenen Grundeigentümern eine angemessene Frist für die bauliche Realisierung mit dem Hinweis auf § 38 PBG und die darin enthaltenen Rechtsfolgen bei Nichterfüllung. Koordiniert mit der Prüfung und allfälligen Vornahme von Auszonungen haben die Gemeinden im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevision sowie gestützt auf S1-1 auch die Reservezonen zu überprüfen und gegebenenfalls auf das zulässige Mass der Entwicklungsreserve zu reduzieren." Hinzuweisen ist auch auf die Koordinationsaufgabe S1-9, wonach der Kanton auf der Grundlage des massgebenden Bevölkerungsszenarios gemäss Z2-1 eine Strategie für eine Rückzonung oder Umlagerung überdimensionierter oder raumplanerisch ungünstig gelegener Bauzonen und Reservezonen innerhalb des Kantons entwickelt hat. Mindestinhalte der Strategie sind: - Bezeichnung von Gemeinden mit Bauzonenüberkapazitäten und Gemeinden mit Bauzonenknappheit; bei sehr heterogenen Gemeinden (u.a. infolge Fusion) kann eine ortsteilspezifische Differenzierung berücksichtigt werden (Fokussierung der Entwicklung in den Ortskern), - Identifikation von Bauzonen und Reservezonen, welche gemäss kantonaler Raum-, Achsen- und

Zentrenstruktur einen peripheren Standort aufweisen und durch den öffentlichen Verkehr ungenügend erschlossen sind, - Aufzeigen der planungsrechtlichen Möglichkeiten und Massnahmen (Sicherheit, Rückzonung und Umlagerung) im Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen.

E. 5.1.4

Im KRP 2015 wurden Gemeindekategorien gebildet. Alsdann wurde für jede Gemeindekategorie ein maximaler Wert für das der Bauzonenberechnung zugrundeliegende erwartete Bevölkerungswachstum festgelegt. Gestützt auf die erstmals im Richtplan 2009 verankerte kantonale Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur wurden acht Gemeindekategorien (Z1–Z4, A sowie L1–L3) mit differenzierten räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten gebildet (Z = Zentrumsgemeinden, A = Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse, L = Gemeinden in der Landschaft). Mit der Teilrevision des Richtplans 2009 wurde die Raumentwicklungsstrategie insofern differenziert und konkretisiert, als die Gemeindekategorien den einzelnen Gemeinden zugeordnet werden. Jede Gemeinde wird einer dieser acht Kategorien zugewiesen. Auf der Basis dieser Zuordnung wurden die Wachstumswerte für Neueinzonungen, die Siedlungsdichten (maximaler Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner), die weiteren räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten und -grenzen sowie die Handlungsschwerpunkte gemeindespezifisch festgelegt. Die Grobzuteilung zu den Kategoriengruppen Z (Zentrumsgemeinden), A (Gemeinden in der Hauptentwicklungsachse) und L (Gemeinden in der Landschaft) ergibt sich aufgrund der Lage der Gemeinden in der Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur, die Feinzuteilung aus den nachfolgenden Umschreibungen: "Z1: kantonales Hauptzentrum Z2: kantonales Nebenzentrum Z3: urbane Gemeinde an Zentrum (Gemeinden auf der Hauptentwicklungsachse in unmittelbarer Nähe und mit starkem siedlungstypologischem Zusammenhang zu einem der beiden Zentren Z1 oder Z2; in der Agglomeration Luzern zudem Gemeinden mit den ÖV-Verknüpfungspunkten Luzern Nord, Luzern Ost und Luzern Süd) Z4: Zentrum in der Landschaft (weitere Regional- und Subzentren) A: Gemeinde auf der Hauptentwicklungsachse (und/oder innerhalb des Perimeters des Agglomerationsprogramms Luzern) L1: Stützpunktgemeinde in der Landschaft (Gemeinden, die in Ergänzung zu den Z4-Gemeinden in stark ländlich geprägtem Umfeld für ihre umliegenden Gemeinden und Ortsteile wichtige Stützpunktfunktionen – Versorgung, Bildung, Freizeit usw. – wahrnehmen) L2: Nebenachsgemeinde in der Landschaft (ländliche Gemeinden auf den kantonalen Nebenachsen) L3: ländliche Gemeinde (ländliche Gemeinden ausserhalb der Hauptentwicklungs- und Nebenachsen sowie ohne Zentrums- oder Stützpunktfunktion)" Der Kanton gibt für jede Gemeindekategorie verschiedene Entwicklungsprioritäten mit unterschiedlichen Handlungsschwerpunkten vor, insbesondere bezüglich der Siedlungsentwicklung nach innen; dabei werden Kriterien zur räumlichen Funktion, zur gestalterischen Qualität, zu möglichen Verdichtungsstandorten sowie zu Gebieten mit hauptsächlichlicher Arbeitsnutzung beschrieben (vgl. R1-5; KRP, S. 31 und 33).

E. 5.1.5

Das erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum soll gemäss KRP 2015 künftig zu rund 75 % in die Zentren, in die Hauptentwicklungsachse und in die Agglomeration Luzern (Gemeindekategorien Z1-Z4, A) sowie zu rund 25 % in die ländlichen Gebiete (Gemeindekategorien L1-L3) gelenkt werden; bisher war die analoge räumliche Wachstumsverteilung etwa bei 70 zu 30 %. Der Kanton gibt dementsprechend für jede

Gemeindekategorie verschiedene Entwicklungsprioritäten mit unterschiedlichen Handlungsschwerpunkten vor. Laut dem KRP soll das künftige Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum primär durch Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen und dementsprechend in den bestehenden Bauzonen und durch Verdichtung stattfinden. Innerhalb der bestehenden rechtskräftigen Bauzonen wird das Wachstum deshalb nicht gebremst. Um diese Entwicklung RPG-konform zu lenken, werden pro Gemeindekategorie durchschnittliche Werte des Bauzonenflächenbedarfs pro Einwohner (Siedlungsdichte) festgelegt, die von den Gemeinden anzustreben sind (Gemeinden, die diesen Durchschnittswert bereits erreicht haben, müssen ihren spezifischen Wert wenigstens halten). Die Berechnung der durchschnittlichen Werte pro Gemeindekategorie erfolgt aufgrund der Bauzonen- und Einwohnerdaten per Ende 2014. Der durchschnittliche Bauzonenbedarf pro Einwohner (Wohn-, Misch- und Zentrumszone) wird zunächst für jede Gemeinde berechnet; anschliessend werden mittels Medianbildung die Werte pro Gemeindekategorie ermittelt und gerundet. Die so ermittelten und in der Koordinationsaufgabe R1-5 dargestellten Werte bleiben danach auch langfristig konstant (KRP 2015, S. 33). Um das Bauzonenwachstum räumlich differenziert zu lenken und Neueinzonungen RPG-konform beurteilen zu können, wird für jede Gemeindekategorie ein maximaler Wert für das der Bauzonenberechnung zugrundeliegende erwartete Bevölkerungswachstum festgelegt. Für Gemeinden der Gemeindekategorien L1-L3 (Gemeinden der Landschaft) befindet sich der jährliche Wachstumswert für Neueinzonungen unter der gesamtkantonale erwarteten durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate J. Dieser Wachstumswert gilt nur für die Beurteilung von Neueinzonungen; innerhalb der Bauzonen wird das Wachstum nicht gebremst (vgl. zum Ganzen: LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 5.3). Für Gemeinden der Gemeindekategorie L3 liegt der jährliche Wachstumswert für Neueinzonungen unter der gesamtkantonale erwarteten durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate (J), mithin bei $\leq J - 0,25\%$. Die Wachstumsrate J beträgt gemäss der Koordinationsaufgabe R1-5 (KRP 2015, S. 37 ff.) 0,75 % pro Jahr bis 2030 bzw. 0,65 % pro Jahr bis 2035 (vgl. Koordinationsaufgabe Z2-1). Die durchschnittliche kantonale jährliche Wachstumsrate J wird künftig gestützt auf das jeweils aktuelle Szenario der LUSTAT überprüft und alle 4 bis 5 Jahre im Richtplan aktualisiert. Eine Anpassung kann auch früher erfolgen, falls die aktualisierten LUSTAT-Szenarien dies notwendig machen (zum Ganzen: LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 6.3.4).

E. 5.1.6

Im angefochtenen Entscheid (S. 20) wird auf die Erläuterungen der Dienststelle rawi vom 29. Januar 2021 verwiesen. Zusammenfassend ergibt sich daraus, dass die Gemeinde E._____ der Gemeindekategorie L3 zugewiesen ist und Ende 2014 eine Einwohnerzahl von 1'271 gehabt hat. Für die Beurteilung des Bauzonenbedarfs wurde der Wachstumswert 0,4 (jährliche Wachstumsrate) angewendet. Die relevante Einwohnerzahl für 2035 beträgt demnach (gerundet auf 50) 1'400 Einwohner ($1'271 \times 1,00421$ Jahre). Der Zonenplan weist eine theoretische Einwohnerkapazität von 2'400 Einwohnern (gerundet auf 50) und damit eine theoretische Überkapazität von 1'000 Einwohnern auf ($2'400 - 1'400$ Einwohner) auf. Zur Bestimmung des Rückzonungsbedarfs ist auf das Bevölkerungswachstumsszenario "hoch" abzustellen. Der massgebende Wachstumswert für die Gemeinden der Kategorie L3 beträgt beim hohen Bevölkerungsszenario 0,7 %. Die für die Beurteilung als Rückzonungsgemeinde relevante Grösse beträgt 1'500 Einwohner (gerundet auf 50; $1'271 \times 1,00721$ Jahre $\times 1,03$). Somit weist der Zonenplan auch beim hohen Bevölkerungsszenario und einer Berechnungsunsicherheit von 3 % eine theoretische Überkapazität von 900

Einwohnern auf (2'400-1'500). Der mittlere Baulandbedarf beträgt 185 m²/Einwohner. Die Überkapazität von 900 Einwohnern entspricht ca. 16,7 ha (900 Einwohner x 185 m²/Einwohner).

E. 5.1.7

Die laufende Richtplanrevision trägt neuen Prognosen für den Kanton Luzern von LUSTAT bzw. der BFS-Bevölkerungsszenarien Rechnung. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zielvorgaben des KRP 2015 anhand Bevölkerungswachstumsprognosen zwar auf die Grösse der Bauzonen einer Gemeinde auswirken, nicht aber ein allfälliges höheres Bevölkerungswachstum innerhalb der Bauzonen auf dem Weg der inneren Verdichtung verhindert wird. Der KRP 2015 legt die Grösse des Siedlungsgebiets für das Jahr 2035 fest (12'000 ha für den Kanton Luzern). Die räumliche Ausdehnung dieser Siedlungsfläche wird aber nicht aufgrund der Bevölkerungswachstumswahlen bestimmt, die jährlichen Schwankungen unterworfen sind, sondern insbesondere anhand der im KRP 2015 definierten Raum-, Achsen- und Zentrenstruktur und der ermittelten Wachstumsrate. Folglich ist nicht entscheidend, ob die Bevölkerung der Gemeinde E. _____ zwischenzeitlich angestiegen ist bzw. die realen Entwicklungen zeigen, dass das angenommene Wachstumsszenario bereits jetzt übertroffen werde (vgl. LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 6.3.6).

E. 5.2.1

Die dargestellte Berechnung (vorne E. 5.1.6) beanstanden die Beschwerdeführer mit Blick auf die erwähnte Berechnungsunsicherheit von 3 %, die nach ihrer Auffassung Bundesrecht verletzt. Überschreitungen des hohen Wachstumsszenarios des BFS seien demnach nur nach Massgabe von Art. 5a Abs. 2 RPV zulässig. Diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt.

E. 5.2.2

Im angefochtenen Entscheid führt die Vorinstanz aus, die beiden Berechnungsfaktoren würden nicht dem gleichen Zweck dienen. Das hohe Wachstumsszenario werde angewendet, weil allfällige Schwankungen bei den Bevölkerungsprognosen keine Änderung der Kategorisierung als Rückzonungsgemeinde zur Folge haben sollten. Der Bonus von 3 % diene hingegen der Berücksichtigung allfälliger Ungenauigkeiten bei der LUBAT-Berechnung.

E. 5.2.3

Im Schlussbericht des BUWD zur Rückzonungsstrategie vom 30. Januar 2020 (im Folgenden: Schlussbericht Rückzonungsstrategie; abrufbar unter: <https://baurecht.lu.ch/rueckzonung>; zuletzt besucht am 27.2.2024) wird erläutert, weshalb zur Beurteilung der Überdimensionierung der Bauzonen auf das hohe Bevölkerungswachstumsszenario des Bundesamts für Statistik (BFS) abgestellt wird. Die Wachstumsszenarien seien naturgemäss mit gewissen Unsicherheiten behaftet, und die tatsächliche Entwicklung könne sich im Lauf der Zeit gegenüber den Szenarien als stärker oder schwächer erweisen. Für die Prüfung, ob Einzonungen zulässig seien, werde für die Abklärung des Bedarfs auf das mittlere (und am ehesten realistische) Bevölkerungswachstum und den entsprechenden Flächenbedarf abgestellt. Um bezüglich der Bauzonen wechselweise Aus- und spätere Einzonungen derselben Flächen zu vermeiden, werde zur Beurteilung der Überdimensionierung auf das hohe Bevölkerungswachstum abgestellt. Erst wenn sogar bei diesem höheren und weniger

realistischen Bevölkerungswachstum immer noch zu grosse Bauzonen in einer Gemeinde vorhanden seien, gehe der Kanton Luzern von überdimensionierten Bauzonen in der betreffenden Gemeinde aus. Die Rückzonungsstrategie berücksichtigt auch eine Berechnungsunschärfe von 3 %, welche zum hohen Bevölkerungswachstumsszenario noch hinzukommt (vgl. Schlussbericht Rückzonung, Anhang 2, Ziff. A1.3, S. 16). Demnach weisen Gemeinden, die sogar bei einem hohen Bevölkerungswachstumsszenario bis 2035 inkl. der Berechnungsunschärfe von 3 % immer noch zu grosse unüberbaute Bauzonen haben, eindeutig überdimensionierte Bauzonen im Sinn von Art. 15 Abs. 2 RPG auf und sind Rückzonungsgemeinden. Die dabei rechnerisch ermittelte Überkapazität stellt grundsätzlich den anzustrebenden Rückzonungswert dar (Schlussbericht Rückzonungsstrategie, Anhang 2, Ziff. A2.1, S. 18). Begründet wird die Berücksichtigung der Berechnungsunschärfe damit, dass die Bauzonendimensionierung mittels LUBAT und der jährlichen Wachstumswerte für Neueinzonungen gemäss dem KRP 2015 nicht auf den einzelnen Einwohner genau sei bzw. einen gewissen Ermessensspielraum beinhalte. Die RPG-Konformität dieser Berechnungsunschärfe wird im Gutachten zur Rückzonungsstrategie (vgl. Bühlmann, Rechtsgutachten zur Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern vom 23.8.2020, S. 26) hinterfragt. Gemäss Art. 5a Abs. 2 RPV sind Wachstumsannahmen über dem mittleren Szenario des BFS für die Bevölkerungsentwicklung für die Bestimmung der im Kanton insgesamt benötigten Bauzonenkapazitäten zu berücksichtigen, soweit sie das hohe Szenario des BFS nicht überschreiten. Überschreiten sie dieses Szenario, so sind sie nur zu berücksichtigen, soweit die reale Entwicklung sie bestätigt hat (lit. a) oder sie die Beschäftigten betreffen und der Kanton im Richtplan nachweist, dass seine Annahmen plausibler sind als diejenigen der BFS-Szenarien für das Wachstum der Wohnbevölkerung (lit. b). Das hohe Wachstumsszenario beruht auf der Annahme, dass zwar die steigenden Sterbezahlen – wie beim Referenzszenario – infolge der Alterung der Bevölkerung zu einer Abschwächung des Geburtenüberschusses (Geburten abzüglich Todesfälle) führen wird. Allerdings liegt dem Szenario die Hypothese zugrunde, dass die Sterblichkeit aufgrund von Fortschritten in der Medizin und effizienter Prävention stärker zurückgeht als im Referenzszenario. Zudem wird unter anderem mit einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gerechnet, was eine höhere Geburtenhäufigkeit bewirkt. Demgegenüber betrifft die Berechnungsunschärfe von 3 % nicht die Wachstumsannahme per se, sondern soll Ungenauigkeiten der Berechnung kompensieren. Da die Gemeinden bei der Wahl ihrer Berechnungsmethode, wie erwähnt, frei sind, erscheint ein solches Vorgehen nicht bundesrechtswidrig. Selbst wenn sich diese Berechnungsunschärfe als nicht bundesrechtskonform erweisen würde, wäre danach zu fragen, inwiefern sich deren Streichung im vorliegenden Fall überhaupt auswirken würde. Ein Abstellen auf das hohe Bevölkerungswachstumsszenario des BFS ohne Berücksichtigung der Berechnungsunschärfe würde im Ergebnis zu einem tieferen Wachstumswert und entsprechend zu einem höheren Rückzonungsbedarf führen. Wie erwähnt, kann bereits der eruierte Rückzonungsbedarf von 16,7 ha mit den beschlossenen, als zweckmässig und verhältnismässig erkannten Rückzonungsflächen von 12,64 ha nicht erreicht werden. Die entsprechende Differenz würde bei Nichtberücksichtigung der Berechnungsunschärfe noch grösser, ohne dass dies zur Rückzonung zusätzlicher Flächen führen würde.

E. 5.3.1

Die Beschwerdeführer rügen im Weiteren, es seien keine öffentlich zugänglichen, nachvollziehbaren und transparenten Berechnungsgrundlagen vorhanden. Insofern sei

unklar, auf welchen Parametern die LUBAT-Kapazitätsberechnung überhaupt beruhe.

E. 5.3.2

Der KRP 2015 sieht vor, dass der Nachweis der Bauzonenreserven und die Ermittlung der Bauzonenkapazitäten sowie die Schätzung des Bauzonenbedarfs einheitlich basierend auf den jährlich per 1. Mai aktualisierten Datengrundlagen und Ergebnissen des kantonalen Luzerner Bauzonenanalysetools (LUBAT) erfolgen (KRP 2015, S. 77). Der Kanton legt gestützt auf die Wachstumswerte für Neueinzonungen gemäss Koordinationsaufgabe R1-5 und die Beschäftigtenentwicklung sowie gestützt auf das LUBAT unter Berücksichtigung der Nachverdichtungspotenziale, der Ausdünnung und dergleichen mehr die Bauzonenkapazitäten und den kommunalen Bedarf an Wohn-, Misch- und weiteren Bauzonen sowie regional abgestimmt den kommunalen Bedarf an Arbeitszonen fest. Falls die kommunalen Grundlagen erheblich von denen des Kantons abweichen, löst der Kanton einen Bereinigungsverfahren mit der jeweiligen Gemeinde aus (KRP 2015, Koordinationsaufgabe S1-5, S. 81). Sodann haben die Gemeinden bei Anpassungen des Siedlungsleitbildes oder der Nutzungsplanung die Auszonung insbesondere von peripheren oder blockierten unüberbauten Bauzonen zu prüfen. Dies gilt insbesondere für Gemeinden, die gemäss LUBAT über zu grosse Bauzonenreserven in Relation zum Wachstums-wert für Neueinzonungen gemäss Koordinationsaufgabe R1-5 verfügen (KRP 2015, Koordinationsaufgabe S1-8, S. 83). Die LUBAT-Applikation steht den Gemeinden und den von der Gemeinde beauftragten Ortsplanungsbüros sowie den regionalen Entwicklungsträgern und den von ihnen beauftragten Regionalplanern, mithin einem geschlossenen Nutzerkreis, zur Verfügung (vgl. <https://www.geo.lu.ch/lubat/login>). Öffentlich zugänglich ist hingegen das Handbuch zum LUBAT (abrufbar unter: https://rawi.lu.ch/down_loads/down_loads_rp, zuletzt besucht am 27.2.2024, das detaillierte Angaben zur Berechnungsmethode enthält. Demnach werden im LUBAT Daten der amtlichen Vermessung (AV; z.B. Parzellen, Strassen und Gebäude), die digitalen Zonenpläne der Gemeinden und das kantonale Gebäude- und Wohnungsregister verwendet, welche als Geodatenätze in der zentralen Raumdatenbank des Kantons Luzern gespeichert sind, wobei zu diesen Datensätzen wiederum detaillierte Informationen in den entsprechenden Metadaten verfügbar sind (Handbuch zum LUBAT, Ziff. 2.3 S. 8 und 26 f.). Mittels einer Modellierung geht aus den AV-Daten und den digitalen Zonenplänen der Geodatenatz "unüberbaute Bauzonen" hervor. Mit der Berücksichtigung der Gebäude- und Parzellenflächen wird der Überbauungsstand (überbaut, unüberbaut oder teilweise unüberbaut) pro Grundstück in Prozent berechnet. Die tabellarische Darstellung des Überbauungsstands nach Gemeinde wird jährlich als Bauzonenstatistik publiziert (www.rawi.lu.ch Aus der LUBAT-Tabelle vom 26. September 2019 (Anhang zum SLB 2050 vom 28.7.2020) geht hervor, dass die Tourismuszonen in der LUBAT-Berechnung nicht zu den für die Rückzonungen relevanten Zonentypen gerechnet wurde. Inwiefern die Hinzurechnungen anteilsweise in dieser Zone zulässiger Wohnnutzungen (vgl. Art. 15 BZR) sich auf die Einordnung der Gemeinde als Rückzonungsgemeinde bzw. auf die Beurteilung der Rückzonungskriterien bezüglich der Grundstücke der Beschwerdeführer auswirken könnte, machen die Beschwerdeführer indessen nicht substantiiert geltend und ist auch nicht ersichtlich.

E. 5.6

Zusammenfassend vermögen die Beschwerdeführer mit ihrer grundsätzlichen Kritik an der Berechnung der Bauzonenkapazität mittels LUBAT nicht durchzudringen. Es gilt daher in

der Folge, die von ihnen in der Sache ebenfalls beanstandete Bejahung der Rückzonungskriterien zu überprüfen.

E. 6.1

Ob eine konkrete Fläche als Rückzonungsfläche geeignet ist, gilt es laut dem Merkblatt des BUWD "Rückzonung im Kanton Luzern" aufgrund ihrer raumplanerischen Zweck- und Verhältnismässigkeit zu beurteilen. Im angefochtenen Entscheid (S. 11 ff.) werden diese Rückzonungskriterien genannt und erläutert: "2.3.1 Raumplanerische Zweckmässigkeit: • Unüberbaute Bauzonenflächen Rückzonungsflächen sind unüberbaut, ausser es handle sich nicht um zonenkonforme Bauten wie z.B. landwirtschaftliche Bauten, die zweckmässigerweise in die Landwirtschaftszone rückgezont werden. • Lage innerhalb der Gemeinde Dieses Kriterium ist insbesondere bei grösseren Gemeinden und/oder solchen mit mehreren Ortsteilen zu beachten: je weiter die Lage vom Gemeindekern mit Versorgungseinrichtungen, öffentlichen Einrichtungen und dergleichen entfernt ist, desto geeigneter ist die Fläche für eine Rückzonung. • Lage in der Bauzone Je näher die Parzelle am Bauzonenrand liegt, desto zweckmässiger ist eine Rückzonung; demgegenüber sind unbebaute Parzellen, die weitgehend von bebauten Bauzonen umgeben sind (sog. "Baulücken"), in der Regel nicht für eine Rückzonung geeignet. • Erschliessung nach Art. 19 RPG Je mehr Erschliessungsmassnahmen für eine Fläche fehlen (Zufahrt, Wasserversorgung und -entsorgung, Energieversorgung), desto geeigneter ist sie für eine Rückzonung. • öV-Erschliessung Je weiter entfernt von der nächsten öV-Haltestelle und/oder je geringer der Fahrplankontakt, desto geeigneter ist eine Fläche für eine Rückzonung. • Erschwerte Bebaubarkeit Wenn das Grundstück eine unzweckmässige Form aufweist oder durch Baulinien, Gewässerräume usw. eingeschränkt ist, kann eine Rückzonung zweckmässig sein; ebenso falls sie wegen Naturgefahren, technischen Gefahren (Störfallvorsorge) oder Lärmimmissionen usw. nur mit grösserem Aufwand überbaut werden kann. Eine steile Topografie hingegen ist aus Sicht der haushälterischen Bodennutzung kein zwingendes Rückzonungskriterium.

E. 6.2

Bemerkenswert ist, dass es im vorliegenden Fall nicht um die Rückzonung einzelner Grundstücke geht, sondern des gesamten Gebiets M._____, das mehrere Grundstücke – darunter diejenigen der Beschwerdeführer – umfasst. Bereits im Ortsplanungsverfahren der Gemeinde und im Rahmen der kantonalen Planungszone wurden die betroffenen Grundstücke nicht einzeln in Bezug auf die Rückzonungskriterien behandelt, sondern im Rahmen einer gebietsweisen Gesamtbetrachtung. Dieser Sichtweise und Darstellung folgt auch der angefochtene Entscheid und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die nachfolgenden Ausführungen tragen zweckmässigerweise ebenfalls dieser konzeptionellen Ausgangslage Rechnung.

E. 6.3.1

In allgemeiner Weise ist im angefochtenen Entscheid festgehalten, Rückzonungsflächen seien unüberbaut, ausser es handle sich nicht um zonenkonforme Bauten wie z.B. landwirtschaftliche Bauten, die zweckmässigerweise in die Landwirtschaftszone rückgezont werden. Die Grundstücke fast aller Beschwerdeführer seien bebaut. Angesichts der sehr peripheren Lage und der landschaftlichen Exposition stünden die bereits bestehenden Bebauungen einer Rückzonung nicht entgegen.

E. 6.3.2

Ein Teil der Grundstücke der Beschwerdeführer ist gemäss dem Grundbuchplan unüberbaut (Grundstücke Nrn. S._____, V._____, W._____, X._____, AA._____, AH._____ sowie AI._____). Mehrere Grundstücke weisen indessen eine Überbauung auf (Grundstücke Nrn. T._____, U._____, AB._____, AC._____, AD._____, AE._____, AF._____, AG._____ sowie AJ._____). In diesem Zusammenhang ist mit der Vorinstanz auf das Konzentrationsgebot zu verweisen, das der Zersiedelung entgegenwirken soll. Das Konzentrationsprinzip verlangt, dass die Siedlungstätigkeit auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtbaugebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zusammengefasst wird (Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 RPG N 84 mit Hinweis). Dem Konzentrationsgebot widersprechen demnach Kleinbauzonen, da sie zu einer Streubauweise führen, was im Licht des Auftrags zur zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet grundsätzlich unzulässig ist. Eine Ausnahme kann aus besonderen Gründen gerechtfertigt sein, beispielsweise wenn es um die Wahrung einer traditionellen Siedlungsstruktur geht, wenn angrenzend an eine bestehende Bauzone eine flächenmässig begrenzte und objektiv gerechtfertigte Zone ausgeschieden werden soll, oder wenn gemäss kantonalem Richtplan Weiler- bzw. Erhaltungszonen geschaffen werden sollen, um bestehende Kleinsiedlungen ausserhalb der Bauzonen zu erhalten (Aemisegger/Kissling, a.a.O., Art. 15 RPG N 85 mit Hinweisen). Nach Möglichkeit sind zusammenhängende Siedlungsgebiete auszuscheiden. Kleine, isolierte Bauzonen sind raumplanerisch unzweckmässig und in der Regel rechtswidrig (vgl. BGE 124 II 395 E. 3a, 116 Ia 337 E. 4a). Die Zugehörigkeit zum "weitgehend überbauten Gebiet" ist – als Kriterium für die Bauzonenausscheidung – seit der Gesetzesrevision 2012 nicht mehr explizit im RPG erwähnt. Für die Ausscheidung von Bauzonen und im Hinblick auf das Konzentrationsprinzip ist das Kriterium jedoch nach wie vor von Bedeutung. Für weitgehend überbautes Gebiet besteht eine ausgeprägte Erwartung auf Zuweisung zur resp. Belassen in der Bauzone. Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets wird in der Rechtsprechung eng verstanden. Er umfasst im Wesentlichen den geschlossenen Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken. Baulücken sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen (BGer-Urteil 1C_275/2014 vom 1.10.2014 E. 2.4). Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, parzellenübergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur. Überbautes Gebiet in diesem Sinn liegt nur vor, soweit die bereits vorhandene Überbauung Siedlungscharakter aufweist; ausschlaggebend dafür sind das Ausmass, in dem sich Art und Nutzung der Bauten von der Bewirtschaftung des Umlandes gelöst haben, eine geschlossene Überbauung darstellen, erschlossen und miteinander oder den übrigen Bauzonen verbunden sind und eine öffentliche Infrastruktur besteht. Dies ist in der Regel zu verneinen für periphere Gebiete, selbst wenn dort schon eine gewisse Bautätigkeit eingesetzt hat. Insofern kommt es nicht darauf an, ob die betreffenden Parzellen weitgehend oder sogar vollständig überbaut sind und nicht (mehr) für landwirtschaftliche Zwecke genutzt werden (vgl. BGer-Urteil 1C_252/2012 vom 12.3.2013 E. 6.1, 1C_374/2011 vom 14.3.2012 E. 3). In peripheren, stark zersiedelten Gebieten kommt man somit nicht um die Rückzonung erschlossener, baureifer oder teilweise bebauter Grundstücke herum (Bühlmann, Rechtsgutachten zur Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern vom 23.8.2020, S. 28 mit Hinweis). Mit Blick

auf den dargestellten Umstand, dass einige der Grundstücke der Beschwerdeführer bebaut sind, ist festzuhalten, dass dies sicher nicht den Optimalfall einer Rückzonung darstellt. Indessen spricht die vorhandene Bebauung gestützt auf die vorangehenden allgemeinen Ausführungen allein nicht gegen eine Rückzonung, selbst wenn es sich um keine landwirtschaftlichen Bauten handelt und die Grundstücke nicht landwirtschaftlich genutzt werden. Vorliegend kann sodann nicht von weitgehend überbautem Gebiet im erwähnten Sinn die Rede sein. Es handelt sich um einzelne überbaute Grundstücke, die nicht in einem klar verbundenen Siedlungsgefüge stehen, deren Erschliessungssituation zumindest umstritten ist und die zudem peripher zum Dorfkern liegen.

E. 6.4.1

Die Vorinstanz hält im angefochtenen Entscheid fest, die Gebiete M._____ lägen sehr peripher zum Ortskern E._____, seien landschaftlich exponiert und gälten aufgrund der lockeren und verästelten Bebauungsstruktur klarerweise nicht als kompaktes Siedlungsgebiet. Aus diesen Gründen sei aus raumplanerischer Sicht lediglich die Siedlungsentwicklung im Ortsteil E._____ zweckmässig.

E. 6.4.2

Die Beschwerdeführer machen geltend, das Gebiet M._____ liege nicht peripher bzw. nicht peripherer als andere Gebiete der Gemeinde (z.B. O._____, AX._____, AY._____).

E. 6.4.3

Die Gemeinde E._____ umfasst eine grosse Fläche am AZ._____. Die Besiedlung konzentriert sich um den am Vierwaldstättersee gelegenen Ortskern von E._____ und einen nördlich und südlich daran anschliessenden Siedlungsgürtel entlang dem Seeufer. Hangaufwärts in nördlicher und östlicher Richtung präsentiert sich die Besiedlung deutlich ausgedünnt. Das Gebiet M._____ resp. die vorliegend betroffenen Teilgebiete M._____ liegen nördlich des Ortskerns an Hanglage. Das Gebiet ist durch relativ weite und grösstenteils unüberbaute Grün- und Waldflächen vom Ortskern getrennt, während weiter nördlich und östlich des Gebiets nur noch vereinzelte Gebäude stehen. Das Gebiet M._____ ist somit entsprechend weit von den Versorgungseinrichtungen und öffentlichen Einrichtungen des Gemeindekerns entfernt. Die von den Vorinstanzen bejahte periphere Lage erweist sich unter diesen Umständen als gegeben. Das Kantonsgericht, das sich im Übrigen anlässlich der Durchführung eines Augenscheins in einem früheren Verfahren (7H 14 255) einen unmittelbaren Eindruck über das Gebiet verschaffte, hat denn auch schon in früheren Urteilen auf die klar periphere Lage des "von keiner raumplanerischen Logik getragenen Sonderbaugebiets" hingewiesen (vgl. LGVE 2019 IV Nr. 7 E. 5.3.2; Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 18 230 vom 7.6.2019 E. 6.3, 7H 18 232 vom 13.5.2019 E. 4.2.2).

E. 6.5

Gemäss den Ausführungen der Vorinstanz liegen die Grundstücke in einer isolierten Bauzone und werden nicht als Baulücke wahrgenommen. Dieser Auffassung, welcher die Beschwerdeführer im Übrigen nicht substantiiert widersprechen, kann unter Hinweis auf die vorangegangene Beschreibung der Lage innerhalb der Gemeinde gefolgt werden.

E. 6.6

Die Vorinstanz weist darauf hin, dass bezüglich der Frage der hinreichenden Erschliessung des Gebiets seit Jahrzehnten ein Streitpunkt bestehe, der bis heute nicht geklärt sei. Auch das Kantonsgericht wies im Urteil 7H 18 230 vom 7. Juni 2019 darauf hin, dass von einer unstrittigen Erschliessung nicht die Rede sein könne. Eine abschliessende Beurteilung dieser Frage liegt bis heute nicht vor. Inwiefern die gemäss Ausführungen der Beschwerdeführer mittlerweile realisierte Notsanierung des BA._____ an dieser Beurteilung etwas ändert, braucht indessen auch im vorliegenden Zusammenhang nicht abschliessend geklärt zu werden, da die Erschliessung, auch wenn sie bejaht würde, als eines von mehreren nicht kumulativ zu verstehenden Zweckmässigkeitskriterien nicht geeignet ist, für sich allein die Rückzonung des Gebiets M._____ in Frage zu stellen.

E. 6.7

Gemäss dem angefochtenen Entscheid sind die Grundstücke mit der BB._____ in der tiefsten ÖV-Angebotsstufe erschlossen und weisen deshalb eine schlechte ÖV-Erschliessung auf. Diese Einschätzung wird von den Beschwerdeführern nicht substantiiert bestritten. Sie lässt sich unter Hinweis auf die Karte "Öffentlicher Verkehr: Angebotsstufen" im Geoportal des Kantons Luzern bestätigen. Die nächstgelegene ÖV-Haltestelle ist die Station BC._____ der BB._____. Die Angebotsstufe 1 bedeutet, dass im Gebiet weniger als ein Kurspaar des betreffenden öffentlichen Verkehrsmittels pro Stunde verkehrt. Vor diesem Hintergrund ist mit der Vorinstanz von einer schlechten ÖV-Erschliessung auszugehen, was für eine Rückzonung des Gebiets spricht.

E. 6.8

Zum Kriterium der erschwerten Bebaubarkeit vermerkt die Vorinstanz, dass die meisten Grundstücke eine mittlere Gefährdung durch Rutschung aufweisen würden. Auch dieser Umstand, der sich anhand der Gefahrenkarte im Geoportal des Kantons Luzern bestätigen lässt, wird von den Beschwerdeführern nicht bestritten, was ebenfalls für die Rückzonung des Gebiets spricht.

E. 6.9

Die Gesamtwürdigung der für die Rückzonung aufgestellten Zweckmässigkeitskriterien im Licht der relevanten örtlichen Verhältnisse spricht für die Rückzonung des Gebiets M._____. Das Gebiet umfasst zwar teilweise bebaute Flächen. Indessen ist seine insbesondere strassenmässige Erschliessung nach wie vor umstritten, und es verfügt, was den ÖV angeht, über eine schlechte Erschliessung. Ins Gewicht fallen zudem seine klar periphere Lage im Gemeindegebiet und auch in der Bauzone. Die mittlere Gefährdung durch Rutschung, welche zumindest einen Teil der Grundstücke betrifft und dort eine erschwerte Bebaubarkeit bewirkt, spricht ebenfalls für die Rückzonung des Gebiets. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz die Zweckmässigkeit der Rückzonung des Gebiets bejaht hat, in welchem die Grundstücke der Beschwerdeführer liegen.

E. 7.1

Die Vorinstanz bejahte auch die kantonalen Kriterien bezüglich der Verhältnismässigkeit der streitbetroffenen Rückzonung. Die Grundstücke seien seit spätestens 1984 in der Bauzone. Es bestünden keine Bebauungs- oder Gestaltungspläne. Das Kriterium der hinreichend konkreten Bauabsichten werde nur bei den unüberbauten Rückzonungsflächen (Grundstücke Nrn. AB._____ [Teil] und AH._____) geprüft. Da bis zum Stichtag

(Ende 2018) kein Baugesuch eingereicht worden sei, lägen keine ausreichend konkreten Bauabsichten vor, welche einer Rückzonung der unüberbauten Flächen entgegenstehen würden.

E. 7.2.1

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BV muss alles staatliche Handeln verhältnismässig sein (vgl. dazu statt vieler: Richli/Wiederkehr, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, § 5 N 1845, mit Hinweisen). Das gilt auch für Eingriffe in das Grundeigentum wie eine Rückzonung. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit fordert, dass eine Verwaltungsmassnahme zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig (erforderlich) ist. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden, d.h. zumutbar sein (BGE 126 I 219 E. 2c und 124 I 40 E. 3e; BVR 2007 S. 90 E. 5.1; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allg. Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 514 mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung). Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit umfasst somit gemäss Lehre und Rechtsprechung die drei genannten Elemente der Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit einer Massnahme, die kumulativ beachtet werden müssen. Sie sind dabei stets im Hinblick auf die gesetzlichen Zielsetzungen zu prüfen und in den Kontext der Umstände des Einzelfalls zu setzen. Eine Verhältnismässigkeitsprüfung ist vom rechtlichen und tatsächlichen Umfeld abhängig, in welchem sie vorgenommen wird (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 521; 140 II 194 E. 5.8.2).

E. 7.2.2

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Verhältnismässigkeit (inkl. des Vertrauensschutzes) einer als raumplanerisch als zweckmässig erachteten Rückzonung hat der Kanton Luzern insbesondere drei Kriterien hervorgehoben: die Dauer des Bestands der Bauzone, die Dauer des Bestands eines rechtskräftigen Gestaltungs- oder Bebauungsplans sowie die Bauabsichten. Diesen Aspekten gilt es daher in den nachfolgenden Erwägungen besondere Beachtung zu schenken. Im Übrigen wurde die Rechtsprechung zur allgemeinen Frage der Verhältnismässigkeit einer Rückzonung im angefochtenen Entscheid (F/I Ziff. 3.2.10 S. 13) korrekt zusammengefasst, weshalb darauf verwiesen werden kann.

E. 7.3

Zunächst muss die Massnahme geeignet sein, den im öffentlichen Interesse verfolgten Zweck herbeizuführen (Eignung). Ungeeignet ist eine Anordnung dann, wenn sie mit Blick auf das angestrebte Ziel keine nennenswerte Wirkung zeigt (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 21 N 4). Dies ist der Fall, wenn sie am gesteckten Ziel vorbeischießt und im Hinblick auf den angestrebten Zweck oder den angestrebten Nutzen keinerlei Wirkung entfaltet (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 522; Richli/Wiederkehr, a.a.O., § 5 N 1847, mit weiteren Hinweisen). Im vorliegenden Fall besteht der angestrebte Zweck der raumplanerischen Massnahme in der Reduktion der als überdimensioniert erkannten Bauzonen in der Gemeinde E._____. Die Rückzonung der Grundstücke der Beschwerdeführer im Gebiet M._____ von der Bau- in die Landwirtschaftszone 1 dient diesem Zweck offensichtlich, da damit die Bauzone um das entsprechende Mass (über 4,3 ha) verringert wird. Die Eignung der Massnahme ist somit zu bejahen.

E. 7.4

Stehen zur Erreichung des angestrebten planerischen Ziels mehrere geeignete Massnahmen zur Verfügung, ist gemäss dem Kriterium der Erforderlichkeit diejenige zu wählen, welche in ihrer Eingriffswirkung die mildeste ist. Die Massnahme darf in materieller, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 168 vom 1.5.2015 E. 6.3). Es soll nur jene Massnahme ergriffen werden, die es für die Zielerreichung unbedingt braucht. Um die Reduktion der Bauzonen der Gemeinde um die erwähnte Fläche (12,64 ha) erreichen zu können, ist die Rückzonung der Grundstücke der Beschwerdeführer (neben weiteren Grundstücken des Gebiets M. _____) erforderlich. Eine für die Beschwerdeführer weniger einschneidende Massnahme als die Rückzonung ihrer Grundstücke in die Landwirtschaftszone ist nicht ersichtlich, wenn gleichzeitig der angesprochene Zweck der Reduktion überdimensionierter Bauzonen erreicht werden soll. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Druck zur Erreichung dieses Ziels angesichts der auch nach der Ortsplanungsrevision bestehenden theoretischen Überkapazität der Bauzonen von ca. 4 ha (16,7 ha - 12,64 ha) entsprechend gross ist.

E. 7.5.1

Im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit, d.h. dem angemessenen Verhältnis zwischen angestrebtem Ziel und Beschränkung der Freiheit des Einzelnen (Zweck-Mittel-Relation; Verhältnismässigkeit im engeren Sinn), stellt sich die Frage, ob das Interesse am Ziel der Rückzonung als so bedeutsam erscheint, dass es die Beschränkung des Grundeigentums rechtfertigt. Die Zumutbarkeit hängt demnach von der Abwägung und Gewichtung der einander gegenüberstehenden Interessen ab (vgl. LGVE 2013 IV Nr. 9 E. 5.2). Die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist ein zentrales Anliegen des revidierten RPG. Die Anpassung geltender Nutzungspläne an die bundesrechtlichen Vorgaben entspricht damit einem wichtigen öffentlichen Interesse (LGVE 2019 IV Nr. 7 E. 3.2.5). Dabei ist auch zu beachten, dass sich im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie erwiesen hat, dass die festgestellten Bauzonenüberkapazitäten weder gesamtkantonal noch auf Ebene der einzelnen Gemeinden vollständig abgebaut werden können, was das öffentliche Interesse an einzelnen Rückzonungen, die sich als raumplanerisch zweckmässig erweisen, zusätzlich erhöht. In Bezug auf die Gemeinde E. _____ wurde von der Gemeinde und vom Kanton darauf hingewiesen, dass von den festgestellten 16,7 ha überdimensionierten Bauzonen lediglich deren 12,64 ha effektiv zurückgezont werden können.

E. 7.5.2

Diesem gewichtigen öffentlichen steht das private Interesse der Beschwerdeführer an der Ausübung der Eigentumsgarantie und Baufreiheit gegenüber. Ausserdem kann sich im Einzelfall die Frage des Vertrauensschutzes der Grundeigentümerin aufgrund der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung stellen. Wie erwähnt, hat das BUWD drei besondere Kriterien (Dauer des Bestands der Bauzone, Dauer des Bestands eines rechtskräftigen Gestaltungs- oder Bebauungsplans sowie die Frage nach allfälligen Bauabsichten) festgelegt, die den Themenbereich des Vertrauensschutzes erfassen und die es mit Blick auf die Verhältnismässigkeit einer Rückzonung zu prüfen gilt. Bei alledem ist aber zu beachten, dass ein Grundeigentümer grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Einweisung seines Landes in eine Bauzone oder auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone hat, auch nicht, wenn es sich um erschlossenes oder erschliessbares Land handelt (BGE 123 I 175 E. 3a, 119 Ib 124 E. 2d).

E. 7.6

Gemäss nicht bestrittener Aussage der Vorinstanz sind die streitbetroffenen Grundstücke des Gebiets M._____ seit mindestens 40 Jahren der Bauzone zugeordnet. Ferner besteht im Gebiet M._____ weder ein Gestaltungs- noch ein Bebauungsplan.

E. 7.7.1

Bezüglich der Bauabsichten machen die Beschwerdeführer geltend, die Architektin I._____ habe dem Gemeinderat bereits im Jahr 2011 ihre Planungsabsichten für das Gebiet M._____ mitgeteilt. Zudem habe sie im November 2012 einen Gestaltungsplan für die Überbauung der unbebauten Parzellen erarbeitet und eingereicht. Infolge der Bauabsichten sei das Gebiet M._____ im Jahr 2013 von der Beschwerdegegnerin als Planungszone ausgeschieden worden. Ein Bauverbot, welches mit der Auszonung erwirkt würde, würde diesem Vorhaben entgegenwirken. Auch widerspreche ein solches Vorgehen dem Vertrauensschutz.

E. 7.7.2

Die von den Beschwerdeführern behaupteten eigenen Planungs- und Bauabsichten für das Gebiet M._____ gehen aus den Akten nicht hervor. Jedenfalls liegen dem Gericht abgesehen von einem Situationsplan vom 12. Dezember 2012 keine entsprechenden Projektunterlagen vor. Als Besonderheit ist im vorliegenden Fall zu berücksichtigen, dass die Gemeinde E._____ schon längere Zeit Rückzonungsbestrebungen hinsichtlich des Gebiets M._____ hegte, was sich einerseits mit dem Erlass einer Planungszone am 13. November 2013 zeigte und spätestens in die Vorlage für eine frühere Ortsplanungsrevision mit öffentlicher Auflage im August 2014 einfluss, die indessen an der Urne scheiterte. In der Folge wurde, wie bereits erwähnt, eine kantonale Planungszone erlassen. Unter diesen Umständen ist den Beschwerdeführern insofern zuzustimmen, dass allfällige beabsichtigte Bauvorhaben bereits zu einem weit vor dem hier relevanten Stichdatum (Ende 2018) liegenden Zeitpunkt blockiert waren. Indessen ist auch darauf hinzuweisen, dass das Kriterium der manifestierten Bauabsichten der Sache nach einen Aspekt des Vertrauensschutzes umfasst. Allfällige bereits erfolgte Überbauungsabsichten resp. auf deren Umsetzung gerichtete Projektierungs- und Realisierungshandlungen von Grundeigentümern sollen in die Interessenabwägung im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung einfließen und gebührend berücksichtigt und gewichtet werden. In dieser Hinsicht ist festzuhalten, dass den Grundeigentümern die Rückzonungsabsichten der Gemeinde seit über zehn Jahren bekannt sind. Der einzelne von den Beschwerdeführern eingereichte Beleg lässt überdies nicht auf detailliert ausgearbeitete Projektpläne hinsichtlich einer Überbauung des Gebiets schliessen. Die Beschwerdeführer machen denn auch keine substantiierten Angaben zu aktuellen privaten Interessen an der weiteren Überbauung des Gebiets. Hinzu kommt, dass die bereits realisierten Bauten, Anlagen und Nutzungen auf den Grundstücken der Beschwerdeführer Bestandesschutz geniessen (Art. 24c RPG), was bei Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften auch Ausnahmebewilligungen für Erneuerungen, teilweise Änderungen, massvolle Erweiterungen oder den Wiederaufbau umfasst.

E. 7.7.3

Die erwähnten Bemühungen der Beschwerdeführer für eine Überbauung des Gebiets M._____ treten somit in den Hintergrund. Umso grösseres Gewicht kommt der Umsetzung des raumplanerischen Ziels der Reduktion der Überkapazitäten an Bauzonen

innerhalb der Gemeinde E._____ zu, zumal dieses Ziel selbst unter Einbezug der Grundstücke der Beschwerdeführer bei weitem nicht erreicht werden kann. Dass die Vorinstanz bei der Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen (BGerUrteile 1C_265/2019 vom 26.5.2020 E. 5.2, 1C_344/2018 vom 14.3.2019 E. 3.4.2, 1C_352/2014 vom 10.10.2014 E. 3.3) dem erheblichen öffentlichen Interesse an der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen und an der Umsetzung der Rückzonung grösseres Gewicht beigemessen hat, ist nicht zu beanstanden. Die Beschwerdeführer gehen insofern fehl in der Annahme, dass kein öffentliches Interesse an den Rückzonungen bestehe. Die Vorinstanz hat die Zumutbarkeit dieser Massnahme folglich zu Recht bejaht.

E. 7.8

Im Rahmen einer Gesamtwürdigung aller Aspekte, die im Zusammenhang mit der Verhältnismässigkeit einer Rückzonung zu beachten sind, erweist es sich als zulässig, dass die Vorinstanz der Tatsache grosse Beachtung schenkte, dass das Gebiet M._____ deutlich an der Peripherie der Besiedlung liegt und die streitbetroffenen Grundstücke seit Jahrzehnten der Bauzone zugewiesen waren. Die Bemühungen einzelner Grundeigentümer um die Realisierung einer Überbauung manifestieren ihre Bauabsicht nicht in einem Mass, dass sie sich erfolgreich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen könnten, um eine Rückzonung zu verhindern. Dem steht auch die Notsanierung des BA._____ nicht entgegen, zumal das Gebiet ÖV-mässig schlecht erschlossen ist. Überdies erweist sich das gewichtige öffentliche Interesse an der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen gegenüber dem privaten Interesse der Beschwerdeführer an der Überbauung ihrer Grundstücke als überwiegend und die bestehenden Bauten stehen unter dem Schutz der Bestandesgarantie. Die Rückzonung ist daher auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit nicht zu beanstanden.

E. 8.1

Die Beschwerdeführer berufen sich schliesslich insofern auf das Rechtsgleichheitsgebot, als bei mehreren anderen noch peripherer sowie in landschaftlicher Exposition gelegenen und teilweise unerschlossenen Gebieten (AY._____, BD._____, P._____, BE._____, AX._____, BF._____, O._____) von einer Rückzonung abgesehen werde.

E. 8.2

Die Beschwerdegegnerin bringt dazu in ihrer Vernehmlassung vor, die von der Beschwerdeführerin genannten Vergleichsgebiete könnten von der Lage, der Topographie, der bestehenden Überbauung und der Erschliessung her nicht mit dem Gebiet M._____ verglichen werden. Eine Rückzonung im Gebiet O._____ sei verworfen worden, da es sich um ein Quartier der Ortschaft BG._____ handle, das nicht gesamthaft zurückgezont werden könne. Die unterschiedliche raumplanerische Behandlung der einzelnen Quartiere sei durch tatsächlich bestehende Unterschiede sachlich und rechtlich begründet. Das Quartier BE._____ bleibe als Tourismuszone bestehen und eine allfällige Rückzonung hätte keinen Einfluss auf den Rückzonungszielwert.

E. 8.3

Die Vorbringen der Beschwerdeführer sind pauschal gehalten bzw. beschränken sich auf den Vergleich weniger Rückzonungskriterien. Sie legen aber insbesondere nicht konkret dar, inwiefern diese Grundstücke sämtliche Kriterien für eine Rückzonung erfüllen sollen. Der Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) hat in der Raumplanung von

vornherein nur beschränkte Bedeutung (Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl. 1999, N 121; Jeannerat/Moor, Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich 2016, Art. 14 RPG N 47; LGVE 2014 VI Nr. 8). Sodann zeigen die Erwägungen des angefochtenen Entscheids in nachvollziehbarer und schlüssiger Weise, dass zwischen den jeweiligen Gebieten durchaus Unterschiede in Bezug auf die Rückzonungskriterien bestehen. Insgesamt liegen daher nicht vergleichbare Verhältnisse vor. Der Vorwurf der Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots erweist sich daher als unzutreffend.

E. 9

Gestützt auf das Gesagte erweist sich die Rückzonung der eingangs erwähnten Grundstücke der Beschwerdeführer im Gebiet M._____ als raumplanerisch recht- und zweckmässig, auch wenn einzelne Aspekte gegen eine Rückzonung sprechen. Diese stehen indessen bei der erforderlichen Gesamtwürdigung der relevanten Kriterien nicht im Vordergrund. Sodann ist die Rückzonung insgesamt verhältnismässig und den Beschwerdeführern letztlich zumutbar, woran auch ihre übrigen Ausführungen nichts zu ändern vermögen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

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