

# LU\_GERICHTE V 02 284 vom 21. Oktober 2003

LU Gerichte, 2003-10-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_02\\_284](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_02_284)

FR: LU\_GERICHTE V 02 284 du 21 octobre 2003

IT: LU\_GERICHTE V 02 284 del 21 ottobre 2003

## Regeste

Keine absolute Wirkung der Begrenzung eines Siedlungsraums in der Siedlungskarte gemäss kantonalem Richtplan 1998 (Erwägung 4b). Bedeutung eines über 14 Jahre alten, mithin altrechtlichen regionalen Richtplans im Verhältnis zum neueren kantonalen Richtplan (KRP 1998). Bestätigung der in LGVE 2000 II Nr. 5 dazu entwickelten Praxis (Erwägungen 4 a-d). Einbezug eines erst kürzlich seitens der Delegiertenversammlung verabschiedeten - allerdings vom Regierungsrat im Zeitpunkt der Beurteilung der VGB - noch nicht genehmigten regionalen Richtplans (Erwägung 4c/bb mit Hinweis auf LGVE 2000 II Nr. 5 Erw. 4a). Kriterien zur Ermittlung des Baulandbedarfs (Erwägung 5a/b). Überprüfung der umstrittenen Einzonung unweit der Autobahn nach Massgabe lärmschutzrechtlich bedeutsamer Belange. Legitimation des Nachbarn hiezu bejaht (Erwägung 6c/aa). Einbezug einer innerhalb des Planungshorizonts von 15 Jahren absehbaren Verkehrszunahme (Erwägung 6c/cc). Fruchtfolgefläche: Gegebenenfalls kann auch Gelände, welches als Fruchtfolgefläche bezeichnet ist, bei Bedarf und Eignung einer Wohnzone zugewiesen werden. (Erwägung 7b). | Raumplanung

## Erwägungen

### E. 2

In verfahrensrechtlicher Hinsicht werfen die Beschwerdeführer der Vorinstanz zunächst eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. In der Verwaltungsbeschwerde habe man ausdrücklich auf vorhandene Bauzonenreserven der Zonenplanung 1992 hingewiesen. Dazu habe sich die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht geäußert. a) In der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) ist der Anspruch auf rechtliches Gehör als selbständiges Grundrecht ausdrücklich verankert (Art. 29 Abs. 2 BV). Der Anspruch stellt einen wichtigen - und deshalb eigens aufgeführten - Teilaspekt des allgemeineren Grundsatzes des fairen Verfahrens von Art. 29 Abs. 1 BV (bzw. von Art. 6 Ziff. 1 EMRK) dar (BGE 129 I 88 Erw. 4.1 mit weiteren Hinweisen). Das rechtliche Gehör dient einerseits der Sachaufklärung, andererseits stellt es ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht beim Erlass eines Entscheides dar, welcher in die Rechtsstellung des Einzelnen eingreift (BGE 126 I 16 Erw. 2a/aa). Weiter verlangt der Anspruch auf rechtliches Gehör, dass die Behörde die Vorbringen des vom Entscheid in seiner Rechtsstellung Betroffenen auch tatsächlich hört, prüft und in der Entscheidungsfindung berücksichtigt (BGE 124 I 51 Erw. 3a). Die Begründungspflicht und der Anspruch auf Begründung sind nicht bereits dadurch verletzt, dass sich die urteilende Behörde nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Durch die angemessene Begründung soll dem Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden, sich über die Tragweite eines Entscheides Rechenschaft zu geben und allenfalls in voller Kenntnis der

Gründe ein Rechtsmittel zu ergreifen. 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 126 I 102 Erw. 2b; ferner: LGVE 2000 III Nr. 12 Erw. 2 mit weiteren Hinweisen). Die Begründungspflicht zwingt die Behörden, ihre Motive offen zu legen. Dadurch werden sachfremde Motive tendenziell zurückgedrängt (Hotz, St. Galler Kommentar zu Art. 29 BV, Zürich 2002, S. 407). Grundsätzlich werden an die Begründungsdichte keine allzu hohen Anforderungen gestellt (BGE 112 I 1a 107). Es ist aber zu unterstreichen, dass komplexe Fragen oder Streitsachen, die der Behörde einen beträchtlichen Ermessensspielraum einräumen, nach möglichst überzeugenden Begründungen rufen (vgl. BGE 129 I 239 Erw. 3.3 am Schluss; Hotz, a.a.O., S. 408 mit weiteren Hinweisen; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, Rz. 1707). b) Entgegen der Behauptung der Beschwerdeführer hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter Ziffer 3.3 der Erwägungen ausdrücklich eingeräumt, dass die Gemeinde im Siedlungsbereich Dorf noch über vereinzelte unüberbaute Parzellen verfüge. Allerdings sei ein Teil der Grundeigentümer nicht bereit, zur Zeit Land zur Überbauung zur Verfügung zu stellen. Eine Auszonung dieser mitten im überbauten Gebiet gelegenen Grundstücke sei aber aus rechtlichen Gründen nicht möglich und zudem planerisch nicht zweckmässig. Die Gemeinde habe nun das Bedürfnis, in Zentrumsnähe ein grösseres zusammenhängendes Baugebiet einzuzonen, um verfügbares Wohnbauland anbieten zu können. Damit werde der Gemeinde eine massvolle Entwicklung ermöglicht. Aufgrund dieser Überlegungen kann nicht die Rede davon sein, dass sich die Vorinstanz der Argumentation der Beschwerdeführer, es beständen nach wie vor Baulandreserven, verschlossen hätte. Unbegründet ist ferner die Rüge, die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid nicht dargelegt, dass die Neueinzonung dem kantonalen Richtplan widerspreche. Die Vorinstanz hat im angefochtenen Entscheid (S. 12) erwogen, ob und gegebenenfalls inwiefern vom kantonalen Richtplan abgewichen werden kann. Sie hat ausgeführt, dass der Richtplan eine Neueinzonung zulässt. Damit musste die Vorinstanz auf die angeschnittene Richtplanproblematik nicht weiter gesondert eingehen. Nach dem Gesagten kann ihr auch in dieser Hinsicht keine Verletzung der Begründungspflicht vorgeworfen werden. Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs erweist sich mithin als unbegründet. Im Rahmen der Beurteilung der umstrittenen Zonenzuweisung wird zu prüfen sein, ob sich Gemeinde und Vorinstanz diesbezüglich materiell an den bundesrechtlichen Rahmen gehalten haben.

### **E. 3**

a) In materieller Hinsicht machen die Beschwerdeführer geltend, die Neueinzonung des im Sachverhalt erwähnten Geländes von der Landwirtschafts- in die Wohnbauzonen stehe im Widerspruch zu Art. 15 RPG. Der Regierungsrat gehe im angefochtenen Entscheid davon aus, dass die Wohnzonen gegenüber dem Zonenplan 1992 um gut 2 Hektaren vergrössert würden, woraus eine Erhöhung des Fassungsvermögens für 300 bis 350 Einwohner resultiere. Unter Berücksichtigung des Planungshorizonts von 10 bis 15 Jahren könne mit dieser Reserve der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung Rechnung getragen werden. Diese Überlegungen der Vorinstanz beruhten indes auf einer unrichtigen und unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes. Wie der Botschaft des Gemeinderates zur öffentlichen Auflage der revidierten Ortsplanung 1992 entnommen werden könne, umfassten die vorhandenen Reserven in den Bauzonen der Zonenplanung Gelände im Umfang von 3 Hektaren. Beim Zonenplan 2002 seien gegenüber dem Zonenplan 1992 zusätzlich noch gut 2 Hektaren dazu gekommen. Gesamthaft seien somit für die nächsten 10 bis 15 Jahre 5 und nicht bloss 2 Hektaren Wohnzonen als Bauland

verfügbar. Soweit der Gemeinderat in seiner Botschaft anführe, aufgrund des Bevölkerungszieles werde selbst bei grosszügiger Betrachtung eine Vergrösserung der Wohnzonen um ca. 2,5 bis 3 Hektaren als notwendig und zweckmässig festgelegt, räume er ein, dass die zur Verfügung stehenden 5 Hektaren - selbst unter Vernachlässigung von Verdichtungsmöglichkeiten - innerhalb der Bauzonen weit über dem Bedarf für die nächsten 10 bis 15 Jahre liegen würden. Hinzu komme, dass laut Vorprüfungsbericht vom 20. Juni 2001 in der Gemeinde Eich die Möglichkeiten für Nachverdichtungen im Bereich der überbauten Grundstücke gross sei, weil hier eine äusserst grosszügige Parzellierung vorherrsche. Falls man in Übereinstimmung mit dem Gemeinderat sowie dem Regierungsrat davon ausgehe, dass eine Vergrösserung der Wohnzonen um 2 Hektaren eine Bevölkerungsreserve von 300 bis 350 Einwohner ergäbe, ermöglichen die vorhandenen Bauzonenreserven eine Bevölkerungszunahme von 750 bis 875 Einwohner. Eine solche liege weit über der bisherigen Entwicklung. Wie der Botschaft zu entnehmen sei, habe die Bevölkerung seit der letzten Zonenplanrevision lediglich um 320 Einwohner zugenommen. Das formulierte Ziel der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten 10 Jahren belaufe sich laut Botschaft auf 250 bis 300 Einwohner. Damit sei erstellt, dass mit der Zonenplanung 2002 die Bauzonenreserven den Bedarf abdeckten, der weit über dem Planungshorizont der nächsten 10 bis 15 Jahren hinausgehe. Die Tatsache, dass ein Teil der Wohnzonen in der Gemeinde "gehörtet" werde, rechtfertige keine zusätzlichen Einzonungen. Ansonsten könnten Private das Planungsgeschehen in unhaltbarer Weise beeinflussen. Die Ausführungen der Beschwerdeführer basierten auf Ausführung des Gemeinderates in seiner Botschaft. Darin gebe er zu, dass von den aufgrund des Zonenplans 1992 vorhandenen Wohn- und Mischzonenreserven (ca. 3 Hektaren) in nächsten 10 bis 15 Jahren 1,85 Hektaren überbaut würden. Sollte die Einwohnerzahl in der Gemeinde in den nächsten 10 Jahren um 250 bis 300 Einwohner zunehmen, reichten die bestehenden Bauzonen zur Deckung des Baulandbedarfs bei weitem aus und dies selbst ohne Berücksichtigung von Nachverdichtungsmöglichkeiten innerhalb der Bauzonen. Allein die 1,85 Hektaren, welche Bestandteil der Zonenplanung 1992 bildeten und angeblich in den nächsten Jahren überbaut würden, führten zu einer Zunahme der Einwohnerzahl von fast 200 Personen. Anschliessend ständen aufgrund des Zonenplanes 1992 immer noch 1,25 Hektaren an Wohnzonen für die Überbauung zur Verfügung. Mit den im Zonenplan 2002 vorgesehenen Neueinzonungen (W3 + 0,22 Hektaren; W2B + 0,3 Hektaren) werde der Bedarf für die nächste Planungsperiode ohne das umstrittene Gelände im Gebiet Neuhaus gedeckt. b) Nach Darstellung der Beschwerdegegner beruhen diese Ausführungen auf dem ersten Vorprüfungsbericht vom 20. Juni 2001, womit sie als überholt zu gelten hätten. Massgebend sei nämlich nicht der erste, sondern der zweite Vorprüfungsbericht vom 19. März 2002. Dort werde der Zonenplan als recht- und zweckmässig qualifiziert. Zudem stehe er im Einklang mit dem Richtplan. In den letzten 20 Jahren - in der Zeit von 1981 bis 2001 - habe das Bevölkerungswachstum 60 % betragen. Das Tempo der Entwicklung werde sich vermutlich gar erhöhen, weil es sich hier um eine bevorzugte Wohnlage mit guter Erreichbarkeit handle. Selbst unter Berücksichtigung einer gleich bleibenden Entwicklung reichten Baulandreserven für zusätzliche 350 Einwohner in den nächsten 15 Jahre wohl nicht aus. Abgesehen davon seien nicht alle Grundeigentümer veräusserungswillig. Er (der Beschwerdegegner) habe ausdrücklich seine Bereitschaft erklärt, das eingezonte Land im Hinblick auf eine Überbauung zu veräussern und damit die Entwicklung der Gemeinde zu ermöglichen. Auch habe er der Gemeinde mitgeteilt, dass er eine Ersatzliegenschaft erworben habe, was seine Absicht unterstreiche. c) Im Wesentlichen in die gleiche Richtung

weisen die Ausführungen des Gemeinderates in seiner Vernehmlassung vom 7. Februar 2003. Er habe nie erklärt, eine Vergrösserung der Wohnzone um 2 Hektaren ergebe ein Bevölkerungswachstum von 300 bis 350 Einwohnern. Grösse und Kapazität der revidierten Bauzonen habe er in den Kapiteln 5 und 6 seiner Botschaft an die Stimmberechtigten zur Ortsplanungsrevision dargelegt. Das Fassungsvermögen der unüberbauten Zonen gemäss Zonenplan 1992 betrage 220 Einwohner. In den neuen Wohnzonen würden Reserven für 140 Einwohner geschaffen, was gesamthaft einer Reserve in den unüberbauten Wohnzonen für ca. 360 Einwohner entspreche. Hauptgrund der Ortsplanungsrevision sei die stagnierende Entwicklung der Gemeinde und die daraus resultierenden finanzpolitischen Konsequenzen. Inzwischen seien verschiedene Parzellen überbaut worden. Zu Beginn des Jahres 2003 habe man erstmals einen Bevölkerungsrückgang verzeichnet. Indes würden wegen der attraktiven Wohnlage bei der Gemeinde fast täglich Anfragen wegen Bauparzellen eintreffen. Eine massvolle Erweiterung der Bauzonen sei auch im Interesse der regionalen Zentren. d) Das Bau- und Verkehrsdepartement hält in seiner Vernehmlassung fest, man habe im Rahmen der ersten Vorprüfung (vgl. Bericht vom 20. Juni 2001) festgestellt, dass die zunächst vorgesehenen (Wohn-) Bauzonen im Lichte von Art. 15 RPG zu umfangreich geplant gewesen seien. Daher habe man auf eine Reduktion um 1 bis 2 Hektaren gedrängt. Die Wohn- und Mischzonen seien in der Folge um gut 1 Hektare verkleinert worden. Im zweiten Vorprüfungsbericht vom 19. März 2002 habe nun das Departement den überarbeiteten Zonenplan in Bezug auf die Grösse der Bauzonen als bundesrechtskonform bezeichnet. Entgegen den Behauptungen der Beschwerdeführer sei der Regierungsrat hierbei nicht davon ausgegangen, dass 2 Hektaren einer Reserve für 300 bis 350 Einwohner entsprechen würden. Im angefochtenen Entscheid führe die Vorinstanz aus, gegenüber dem Zonenplan 1992 würden die Wohnzonen in dem zur Genehmigung eingereichten Zonenplan "noch um insgesamt gut 2 Hektaren vergrössert", was (insgesamt) eine Reserve von 300 bis 350 Einwohner ergäbe. Der Regierungsrat habe dabei die bereits vorhandenen Wohnzonen also mitberücksichtigt. Entsprechendes gehe auch aus dem Bericht des Ortsplaners hervor. Die abweichenden Berechnungen der Beschwerdeführer seien unzutreffend. Zu berücksichtigen sei sodann die besondere Situation der Gemeinde. In Eich könne nur beschränkt mit einer Nachverdichtung gerechnet werden, weil eine grosszügige Parzellierung erwünscht sei. Sodann seien im Siedlungsbereich Dorf nur noch vereinzelte, teilweise nicht verfügbare Parzellen vorhanden, die aber aus raumplanerischen Gründen nicht ausgezont werden könnten. Es bestehe daher ein Bedürfnis, ein grösseres, zusammenhängendes Baugebiet im Siedlungsbereich Dorf einzuzonen. Aus den genannten Gründen könnten die mit der neuen Planung vorhandenen Kapazitäten im Hinblick auf einen Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren als vertretbar erachtet werden.

#### **E. 4**

Gemäss Art. 26 Abs. 2 RPG hat die kantonale Behörde die Nutzungspläne zunächst auf ihre Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten kantonalen Richtplänen zu überprüfen. Nach dem Konzept von Art. 6 ff. RPG, das mit den §§ 7 ff. PBG in das kantonale Recht aufgenommen wurde, bildet die Richtplanung eine wesentliche Grundlage für die Nutzungsplanung. Mit andern Worten hat die kommunale Nutzungsplanung u.a. der bundesrechtskonformen kantonalen Richtplanung zu folgen (vgl. LGVE 2000 II Nr. 5 Erw. 6b/bb). Die Richtplanung besteht aus den Grundlagen und dem Richtplan. Die Grundlagen geben u.a. Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung (Art. 6 Abs. 3 lit. a RPG) und befassen sich insbesondere mit der Trennung des Siedlungsgebietes vom Nichtsiedlungsgebiet (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die

Raumplanung [RPV]). Der Richtplan selber hat eher die Funktion eines Konfliktplanes und kann daher u.a. aufzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden sollen (Art. 8 lit. a RPG; § 10 Abs. 2 lit. a PBG). Den Grundlagen kommt, im Unterschied zum Richtplan, keine Behördenverbindlichkeit zu. Sie enthalten aber Informationen, wie die Beschlüsse des Richtplanes zustande gekommen sind und dienen daher dem Verständnis des Richtplanes (Rudin, Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung und der Koordinationsplan des Kantons Basel-Landschaft, Diss. Basel 1992, S. 75). Der Richtplan andererseits ist kein parzellenscharfer Vornutzungsplan. Er enthält nur die im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung wesentlichen Ergebnisse (Art. 5 Abs. 1 RPV). Im Rahmen der Nutzungsplanung, und dazu gehört auch das Genehmigungsverfahren, besteht ein angemessener Konkretisierungsspielraum (grundlegend: BGE 119 Ia 366 Erw. 4 mit Hinweisen). a) Am 25. August 1998 verabschiedete der Regierungsrat den neuen kantonalen Richtplan 1998 (nachfolgend: KRP 1998). Der Grosse Rat genehmigte ihn am 26. Januar 1999 (Kantonsblatt 4/1999 vom 30. Januar 1999, S. 195). Der KRP 1998 weist die Gemeinde Eich strukturell dem "ländlichen Raum" um den Grossraum Beromünster zu (KRP 1998, Siedlungskarte, S. 28; ferner: KRP 1998 [Erläuterungsbericht], S. 25). Die Bevölkerungsentwicklung verlief in den verschiedenen ländlichen Räumen im Kanton Luzern in den letzten Jahren mit unterschiedlicher Intensität. Immerhin sei an dieser Stelle in genereller Hinsicht festgehalten, dass sich die weitere Siedlungspolitik im ländlichen Raum tendenziell stärker auf eine haushälterische und ausgeglichene Nutzung der Bauzonenreserven und an einem möglichst geringen Verkehrsaufkommen auszurichten hat (so: KRP 1998 [Erläuterungsbericht], S. 28). Wie die Beschwerdeführer in zutreffender Weise festhalten, bezeichnet der KRP 1998 das im vorliegenden Verfahren zur Diskussion stehende Gelände im Bereich von Neuhus nicht als Siedlungsgebiet. Daraus leiten sie im Kern als Konsequenz ab, dass eine Erweiterung des Siedlungsgebietes in jenem Gelände grundsätzlich über eine entsprechende Richtplananpassung zu erfolgen hätte. b) Grundsätzlich haben die Planungen unterer Stufen denjenigen der oberen Stufe, die Nutzungsplanungen jeder Art und Stufe der Richtplanung zu entsprechen (vgl. § 11 PBG; Art. 9 RPG; BGE 119 Ib 367; ferner: Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts i.S. Richterswil vom 12.9.2003 [im Internet abrufbar unter den Prozessnummern 1P.37/2003 und 1 P.43/2003], Erw. 4.1 mit weiteren Hinweisen). Die Beschwerdeführer übersehen indes, dass der luzernische Richtplan keine (für die Behörden) verbindlich fixierte Siedlungsbegrenzung enthält. Derlei verlangt das Bundesrecht auch nicht (dazu: Tschannen, Kommentar zum RPG, Zürich 1999, Rz. 35 zu Art. 8 RPG). Insbesondere können die Beschwerdeführer nichts zu ihren Gunsten aus der Richtplankarte ableiten. Denn die in diesem Kartenwerk wiedergegebenen Siedlungsflächen entsprechen - im Sinne einer Momentaufnahme - nur gerade dem Siedlungsgebiet, wie es sich im Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Richtplankarte (25. August 1998) präsentierte. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer können mithin aus der Richtplankarte keine Schlüsse auf eine - wie auch immer gelagerte - Vorstellung über die Siedlungsentwicklung in einer Gemeinde gezogen werden. Folglich kann auch nicht gesagt werden, die Erweiterung des Siedlungsgebietes über das in der Richtplankarte hinaus reichende - nicht als Siedlungsgebiet markierte - Gelände bedürfe zwingend einer Richtplananpassung. Dies umso weniger, als der Rahmen für eine massvolle Siedlungsentwicklung im KRP 1998 bewusst allgemein gehalten ist, nicht zuletzt um den nachgeordneten Planungsebenen den nötigen Ermessensspielraum im Rahmen der

Nutzungsplanung zu belassen (so ausdrücklich: KRP 1998 [S1-1 Siedlungsstruktur], II. Erläuterungen, S. 27). An anderer Stelle wird mit gleicher Zielsetzung hervorgehoben, dass der KRP 1998 namentlich Neueinzonungen immerhin zulassen will, wenn der Bedarf nachgewiesen ist, die Nutzungsreserven weitgehend ausgeschöpft sind, die Erschliessung rechtlich, technisch und finanziell sichergestellt wird und Gewähr besteht, dass das neu eingezonte Land innerhalb einer bestimmten Frist zur Überbauung freigegeben wird (KRP 1998 [Koordination S1-24; Neueinzonungen]). Dass mit Blick auf den Richtplan die Flexibilität gewahrt bleibt, kann ferner der Rechtsprechung entnommen werden. Danach sind selbst Abweichungen von Richtplanaussagen zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind, und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern. Ferner können neue Erkenntnisse ein Abweichen vom Richtplan rechtfertigen, worauf bereits die Vorinstanz mit Recht hingewiesen hat (vgl. BGE 119 Ia 367). Damit hat es vorab mit der Feststellung sein Bewenden, dass nicht zum Vornherein gesagt werden kann, eine Neueinzonung des in Frage stehenden Geländes widerspreche dem KRP 1998. Nach dem Gesagten wird sich u.a. die Bedarfsfrage stellen, wenngleich dieser Aspekt nicht verabsolutiert werden darf. Es sei an dieser Stelle noch einmal auf die im KRP 1998 verankerte zentrale Koordinationsregel für Neueinzonungen S1-24 hingewiesen. Auf diesen zentralen Blickwinkel wird zurückzukommen sein. c) Ferner kann auch nicht eingewendet werden, die umstrittene Neueinzonung stehe im Widerspruch zur regionalen Richtplanung. Das RPG enthält an sich lediglich Bestimmungen zu den Richtplänen der Kantone (Zwischentitel zu den §§ 6 ff. RPG). Ansonsten ist es deren Sache, ob und gegebenenfalls in welcher Weise sie zusätzlich Richtpläne für die Ebene der Regionen vorsehen (Lendi, Richtplanung und Richtpläne, in: Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Berner Tage für die juristische Praxis, Bern 1980, S. 99). Immerhin schliesst das RPG nicht aus, dass neben dem kantonalen Richtplan gemäss Art. 8 RPG weitere Richtpläne des kantonalen Rechts existieren. Bestehen derartige Richtpläne auf einer tieferen als der kantonalen Planungsebene, ist es mithin Sache des kantonalen Rechts, deren Verhältnis zum kantonalen Richtplan zu ordnen (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 4. Aufl., Bern 2002, S. 129). aa) Der Regierungsrat genehmigte den im vorliegenden Verfahren interessierenden regionalen Richtplan Surental, Sempachersee, Michelsamt am 14. März 1989, also vor über 14 Jahren. Damals stand noch das alte Baugesetz des Kantons Luzern vom 15. September 1970 (aBauG) in Kraft. Das aBauG regelte die Richtpläne sämtlicher Stufen in den §§ 11-13. Mit dem Inkrafttreten des PBG (1. Januar 1990) wurde das aBauG aufgehoben (§ 222 Abs. 1 lit. a PBG). Ferner ist auch an dieser Stelle daran zu erinnern, dass der KRP 1998 erst 10 Jahre nach der Genehmigung des erwähnten regionalen Richtplans verabschiedet wurde. Diese Hinweise auf markante Eckdaten der Rechtsetzungs- und Planungsgeschichte machen deutlich, dass der alte regionale Richtplan hinsichtlich seines Gehalts in den Hintergrund getreten ist. Hinzu kommt, dass im Zeitpunkt der Genehmigung des erwähnten regionalen Richtplans - 14. März 1989 - kurze Zeit noch das alte kantonale Baugesetz vom 15. September 1970 (a BauG) in Kraft war. Damals beruhte der regionale Richtplan auf § 13 aBauG. Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung kam den regionalen Richtplänen bloss "wegleitende" Bedeutung zu, und es konnte von ihnen selbst in wesentlichen Punkten abgewichen werden, wenn wichtige Gründe wie veränderte Verhältnisse oder Anschauungen sowie Detailstudien solches bedingte (LGVE 2000 II Nr. 5 Erw. 6b/cc mit weiteren Hinweisen). Die Relativität des altrechtlichen regionalen Richtplans lässt sich auch durch ein weiteres Argument untermauern. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt,

schliessen Lehre und Rechtsprechung gegebenenfalls selbst ein Abweichen vom kantonalen Richtplan durch die nachgeordneten Planungsorgane nicht aus (BGE 119 Ia 367 f.). Wenn schon eine gewisse Flexibilität gegenüber kantonalen Richtplänen als zulässig bezeichnet wird, muss dies umso mehr bei altrechtlichen regionalen Richtplänen gelten, zumal diese, wie erwähnt, bloss "wegleitende" Aussagen enthalten. Bei dieser Sach- und Rechtslage kann der Neueinzonung des strittigen Geländes nicht der zur Zeit noch in Kraft stehende alte regionale Richtplan entgegen gehalten werden. bb) Hinzu kommt, dass der zitierte regionale Richtplan derzeit in Revision steht. Nach Lage der Akten enthält der bereits am 6. Mai 2003 von der Delegiertenversammlung beschlossene Richtplan nun eine etwas modifizierte Richtplankarte, die offenkundig ebenfalls bloss orientierenden Inhalt aufweist. Darauf ist deutlich zu erkennen, dass das Siedlungsgebiet im hier interessierenden Gelände offenbar eine gewisse Entwicklung erfahren soll und zwar in Richtung des Geländes, das der kommunale Planungsträger für die Erweiterung der Wohnzonen gewählt hat. Wenngleich nicht zu verkennen ist, dass dieser Richtplan noch nicht in Kraft steht, kann doch daraus zur Stunde immerhin gefolgert werden, dass die Gremien der von der regionalen Richtplanung erfassten Gemeinden allem Anschein nach nichts gegen eine Erweiterung der Wohnzonen im interessierenden Gelände artikulieren wollten. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Auch wenn dieser überarbeitete regionale Richtplan vom Regierungsrat zur Zeit formell noch nicht genehmigt worden ist, darf er im vorliegenden Kontext in der skizzierten Weise beachtet werden, gilt es doch auch in diesem Verfahren die aktuellste Richtplanstrategie im Auge zu behalten (grundlegend: LGVE 2000 II Nr. 5 Erw. 4a). Auch dieser Aspekt erhellt, dass mit Blick auf den Aspekt "regionale Richtplanung" nichts gegen die umstrittene Einzonung eingewendet werden kann. Mit diesen Überlegungen muss es in diesem Punkt sein Bewenden haben. d) Zusammenfassend steht im Sinne eines Zwischenergebnisses fest, dass die Zuweisung des umstrittenen Geländes in die Wohnzone der regionalen Richtplanung nicht widerspricht. Ferner ist festzuhalten, dass die Neueinzonung im Einklang mit dem KRP 1998 steht, sofern der Bedarf für die Erweiterung der Wohnzonen nachgewiesen ist, die Nutzungsreserven weitgehend ausgeschöpft sind, die Erschliessung rechtlich und technisch sichergestellt wird und Gewähr besteht, dass das neu eingezonte Land innert angemessener Frist zur Überbauung freigegeben wird. Wie es sich damit verhält, wird zu überprüfen sein.

## **E. 5**

Für die Beurteilung des Zonenplanes sind vorab die im öffentlichen Interesse festgelegten Ziele und Grundsätze des Bundesrechts und des kantonalen Rechts zu berücksichtigen. Dazu gehören die Ziele und Planungsgrundsätze, wie sie in Art. 1 und Art. 3 RPG umschrieben sind, vor allem auch die Vorschriften von Art. 14 f. RPG über die Nutzungspläne (BGE 117 Ia 307 Erw. 4b mit weiteren Verweisen). Nach Art. 15 RPG umfassen die Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Diese im Bundesrecht verankerte Umschreibung der Bauzone bindet die Kantone. Diese dürfen den Begriff weder enger noch weiter fassen (Hänni, a.a.O., S. 148). a) Bekanntlich wurden hierzulande in den Nachkriegsjahren überall zu grosse Bauzonen ausgeschieden. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und brauchen im Einzelnen nicht nachgezeichnet zu werden (zum Ganzen: Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz [Raumplanungsbericht 1997], in: BBl 1988 I 883 ff.; in Bezug auf den Kanton Luzern: Bertschi, a.a.O., N 435, S. 197). Immerhin sei festgehalten, dass stets ökonomische Überlegungen mit im Spiel waren und weiterhin sind (Hänni, a.a.O., S.

152 mit Verweis auf die Botschaft zum RPG, in: BBl 1978 I 1024). Der Bedarf an Bauland ist im Rahmen der Zonenplanung nach den Bedürfnissen der Gesamtbevölkerung zu ermitteln (BGE 118 Ia 172 Erw. 3c mit weiteren Hinweisen). Dabei gilt es zu beachten, dass die Nutzungsplanung einer Gemeinde stets als Ganzes den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes zu genügen hat (ZBl 2002 S. 580, Erw. 3a). Mit dem Kriterium des Baulandbedarfs innerhalb des Planungshorizonts von 15 Jahren (Art. 15 lit. b RPG) soll die Dimension der Bauzonen im Interesse einer haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung begrenzt werden. Eine solche Begrenzung liegt im öffentlichen Interesse, denn zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig (BGE 117 Ia 307 Erw. 4b mit Hinweisen). Andererseits darf der Baulandbedarf für sich allein nicht als einziges massgebendes Planungskriterium Geltung beanspruchen. Denn selbst wenn ein weitergehender Baulandbedarf ausgewiesen ist oder zumindest nicht zweifelsfrei verneint werden kann, kann dieser Gesichtspunkt nicht isoliert für eine Zuordnung einer Fläche in eine Bauzone betrachtet werden. Dies käme einem unzulässigen Planungsautomatismus gleich (vgl. Bertschi, a.a.O., S. 20). Die Bauzonenausscheidung hat, wie alle Raumplanungsmassnahmen, eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen (Art. 75 Abs. 1 BV). Sie stellt eine Gestaltungsaufgabe dar und unterliegt einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 RPG; Urteil der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 13.1.2001 i.S. Volketswil, Erw. 3 [1P.218/2001], mit Hinweisen auf BGE 116 Ia 232 Erw. 3b und 114 Ia 368 ff.; ferner: LGVE 1998 II Nr. 5 Erw. 5a mit weiteren Hinweisen; Keller, Bauzone und Siedlungsgebiet, Nationales Forschungsprogramm über die Nutzung des Bodens in der Schweiz, S. 37 f.). b) Die richtige Dimensionierung der Bauzonen soll möglichst unter Beizug wissenschaftlicher Methoden der Raumplanung an die Hand genommen werden. Gestützt auf Aussagen im Richtplan und der hierfür erforderlichen Grundlagen ist für den überblickbaren Zeitraum von 15 Jahren eine sachlich begründete Zonengrösse fixierbar. Dabei bieten sich verschiedene Messmethoden an. Der Baulandbedarf lässt sich insbesondere durch einen Vergleich des Baulandverbrauchs der letzten 10 bis 15 Jahre mit den vorhandenen Baulandreserven ermitteln. Dabei wird angenommen, die Entwicklung laufe in den nächsten 15 Jahren ähnlich, wobei allerdings zusätzliche, besonders entwicklungshemmende oder -fördernde Faktoren in die Beurteilung einzubeziehen sind (Hänni, a.a.O., S. 153). Das Bundesgericht hat diese Methode mehrfach für zulässig erklärt (statt vieler: BGE 116 Ia 331 ff.; ferner: Jost, Grösse und Lage von Bauzonen, Diss. Zürich 2000, S. 122 ff. mit weiteren Hinweisen). Zur Ermittlung, wieviel Bauzonenflächen innert 15 Jahren benötigt werden, sind in der Regel u.a. Abklärungen über die Baulandreserven, Entwicklungsziele, bisheriger Baulandverbrauch, bisherige Bevölkerungsentwicklung, mögliche künftige Entwicklung der Bevölkerung und der Bautätigkeit sowie die erwünschte bzw. anzustrebende Entwicklung gefragt (dazu: Gilgen, Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, Zürich 2001, S. 132/133). Die erwähnten Aspekte lassen - insbesondere hinsichtlich prognostischer Aussagen - bloss Schätzwerte zu. Angesichts dieser Ausgangslage darf nicht verschwiegen werden, dass den Planungsträgern bei der Festsetzung der Bauzonengrösse von Gesetzes wegen (vgl. Art. 2 Abs. 3 RPG) ein erheblicher Ermessensspielraum verbleibt, den insbesondere das Gericht - welches nicht als Oberplanungsbehörde amtet - zu respektieren hat (Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, 3. Aufl. Zürich 1999, N 256). Dies gilt umso mehr, als dem Verwaltungsgericht als zweiter Rechtsmittelinstanz,

wie bereits mehrfach festgehalten, hier keine Ermessenskognition zukommt (Erwägung 1b). c) Auszugehen ist von der Feststellung, dass die Gemeinde eine Planungsstrategie gewählt hat, die ihr ein Wachstum ermöglicht, was sich dem Grundsatz nach nicht beanstanden lässt. Ferner ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass das Gemeindegebiet im Bereich der Siedlung nur noch vereinzelt über unüberbaute Parzellen verfügt. Weiter hält der Gemeinderat mit nachvollziehbarer Argumentation fest, dass ihn häufig Anfragen zu Bauland erreichen, was mit Blick auf die attraktive Wohnlage nicht erstaunt. Angesichts solcher Rahmenbedingungen ist das Bedürfnis des Beschwerdegegners und des kommunalen Planungsträgers nachvollziehbar, im Rahmen der Gesamtrevision der Ortsplanung neues Baugebiet auszuscheiden. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich die Gemeinde hierbei von Überlegungen leiten liess, die im Einklang mit Art. 15 RPG und der dazu entwickelten Lehre und Praxis stehen. Entgegen den Vorbringen der Beschwerdeführer ist bei der Bemessung des Bedarfs nach Wohnzonen nicht auf die Angaben abzustellen, die sich im ersten Vorprüfungsbericht vom 20. Juni 2001 finden, zumal die Gemeinde ihre ursprüngliche Planung unter dem Eindruck dieses ersten Vorprüfungsberichts modifizierte und die Bauzonengrösse gegenüber der ursprünglichen Planungsabsicht insgesamt um gut eine Hektare reduzierte. Daraufhin attestierte das (damals noch so benannte) Bau- und Verkehrsdepartement der Gemeinde im zweiten Vorprüfungsbericht vom 19. März 2002 hinsichtlich der Bauzonengrösse Bundesrechtskonformität. Bei dieser Sachlage erübrigt sich in diesem Verfahren eine umfassende Auseinandersetzung mit dem ersten Vorprüfungsbericht, denn die dort angestellte Berechnung ist teilweise überholt. Im Bericht des beigezogenen Ortsplaners vom Juni 2002 finden sich die entsprechenden Anpassungen unter Ziffer 3.3, S. 5 f. Hingewiesen sei auf die Reduktionen in den Gebieten Neuhus und Sonnhangstrasse. Ferner ist zu erwähnen, dass auf die ursprünglich vorgesehene Sonderbauzone im Gebiet Vogelsang ebenfalls verzichtet wurde. Bei der Prüfung des Bedarfs ist auf den Zonenplanvergleich abzustellen, wie er sich im zitierten Bericht zur Ortsplanung auf S. 7 präsentiert. Präzisierend ist zu vermerken, dass bei der Ermittlung des Baulandbedarfs gemäss Art. 15 lit. b RPG grundsätzlich zwischen den Zonen, welche dem Wohnen dienen, und den übrigen Bauzonen zu differenzieren ist (vgl. AGVE 2001 S. 266). Aufgrund der Darstellung der Gemeinde im Bericht zur Ortsplanungsrevision (S. 7) umfasste die Dorfzone zusammen mit den verschiedenen Wohnzonen sowie der Gewerbe- und Wohnzone gemäss Zonenplan 1992 26,7 Hektaren und gemäss Zonenplan 2001 gerade 2,07 Hektaren mehr, was 28,77 ergibt. Von 1981 bis 1991 stieg die Bevölkerungszahl in der Gemeinde von 816 Einwohnern auf 1011 und zwischen 1991 und 2001 von 1011 Einwohnern auf 1310. Mit andern Worten betrug die Steigerungsrate in den Achtzigerjahren ca. 2 % und in den Neunzigerjahren knapp 3 %. Dem Bericht zur Ortsplanungsrevision vom Juni 2002 ist zu entnehmen, dass unter Einschluss der neu einzuzonenden Wohnbauzonen nunmehr ein Fassungsvermögen zur Verfügung steht, welches für die folgende Planungsperiode insgesamt ca. 300 bis ca. 340 zusätzliche Einwohner aufnehmen kann. Angesichts des erwähnten Bevölkerungswachstums in den Achtziger- und Neunzigerjahren von jährlich 2 bis 3 % und der nachvollziehbaren Erwartung, dass sich dieser auch in Zukunft ungebrochen fortsetzen dürfte, erweist sich die Rüge der Beschwerdeführer, die umstrittene Einzonung orientiere sich nicht an der Bedarfslage, als unbegründet. Die Erweiterung der Wohnbauzonen in der Gemeinde darf nach dem Gesagten als massvoll bezeichnet werden, weshalb nicht von einer Verletzung von Art. 15 RPG gesprochen werden kann. Damit dringt die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde in dieser Hinsicht nicht durch. Weiterer Beweismassnahmen bedarf es nicht, dies umso weniger, als dem Verwaltungsgericht in diesem Rechtsmittelverfahren keine Ermessenskontrolle zukommt (Erwägung 1b).

#### **E. 6**

a) Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die umstrittene Einzonung erweise sich auch unter lärmschutzrechtlichen Aspekten als rechtswidrig. Im angefochtenen Entscheid gehe selbst die Vorinstanz davon aus, dass die Lärmbelastung als nachteilig zu bewerten sei. Auch sie räume ein, dass es sich hier um ein lärmrechtlich problematisches Gebiet handle. Gleiches ergebe sich aus dem Lärmgutachten vom 5. Februar 2002. Diese Expertise zeige namentlich schlüssig auf, dass bei der heutigen Verkehrsbelastung auf der Autobahn die Planungswerte noch gerade knapp eingehalten werden könnten. Bereits bei einer geringen Verkehrszunahme sei dies aber bereits nicht mehr der Fall. Dass auf der Autobahn der Verkehr innert Kürze erheblich zunehmen werde, gehe aus der Stellungnahme des Verkehrs- und Tiefbauamtes vom 1. Mai 2001 hervor. Darin werde festgehalten, dass der Anteil der schweren und lärmtechnisch lauten LKWs in den letzten drei Jahren auf der Autobahn - selbst ohne Einfluss der bilateralen Verträge mit der EU - überdurchschnittlich stark gewachsen sei. In den letzten Monaten sei wegen der begrenzten Öffnung mit 34 Tonnen bzw. 40 Tonnen-Fahrzeugen eine weitere Steigerung gegenüber den ersten Jahren zu verzeichnen. Der Kulminationspunkt dieser Entwicklung sei bei weitem nicht erreicht. Bei der Erstellung der lärmtechnisch notwendigen Nachweise im strittigen Gebiet sei diesem Umstand Rechnung zu tragen und zumindest die absehbare LKW-Entwicklung der nächsten 10 Jahre in die Beurteilung einzubeziehen. Dieser Forderung trage das Lärmgutachten nicht Rechnung. Zur massgeblichen Lärmbelastung zähle nämlich auch der voraussehbare Lärm. Auch die der Sachplanung des Bundes zugrunde gelegte Verkehrszunahme von 15 bis 25 % werde nicht berücksichtigt. Damit stehe fest, dass bereits im Jahre 2003 die Planungswerte im Gebiet Neuhus überschritten würden. Die Neueinzonung widerspreche somit Art. 24 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) und damit auch den übergeordneten Zielen der Raumplanung, wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen, wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst zu verschonen seien. Aufgrund der generellen prognostizierten Verkehrszunahme im Rahmen der Sachplanung des Bundes, der Aufhebung des Nachtfahrverbotes für LKWs, der ungebremsten Durchfahrt für 40 Tonnen LKWs sowie auch einem eventuellen Ausbau des Gotthardstrassentunnels könne bereits heute mit Sicherheit prognostiziert werden, dass in absehbarer Zeit nicht nur der Planungs-, sondern gar der Immissionsgrenzwert der Empfindlichkeitsstufe II überschritten werde. b) Der Beschwerdegegner führt in seiner Vernehmlassung aus, das vorgelegte Lärmgutachten zeige auf, dass die Planungswerte eingehalten seien. Abweichendes werde bestritten. Überdies sei festzuhalten, dass in Bezug auf die Lärmsituation inskünftig eher mit Verbesserungen gerechnet werden könne. Zu denken sei etwa an die vorgesehene Belagserneuerung. - Das Bau- und Verkehrsdepartement stellt in seiner Vernehmlassung die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer in diesem Punkt in Frage, da sie selber von der behaupteten Überschreitung des Planungswertes nicht betroffen seien und ihre Grundstücke bei einer Überbauung sogar vom Lärm der Autobahn abgeschirmt würden. Der Sache nach sei die Ausscheidung dieser Bauzone aus lärmschutzrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Eine neue Bauzone könne auch vorgesehen werden, wenn die Planungswerte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden könnten. Das Lärmgutachten komme zum Schluss, dass die Planungswerte im

Zeitpunkt der Messung ohne zusätzliche Massnahmen knapp eingehalten seien. Damit seien die lärmrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Einzonung gegeben. Die Gestaltungsplanpflicht garantiere, dass die Planungswerte selbst bei einer künftigen Mehrbelastung der Autobahn eingehalten werden könnten. Im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens könnten die Planungswerte - soweit nötig - durch gestalterische oder bauliche Massnahmen gewahrt werden. Entsprechende Massnahmen gehörten nicht in das Nutzungsplanverfahren, weil die konkrete Ausgestaltung der Überbauung in diesem Planungsstadium noch nicht feststehe. Im Zeitpunkt der Lärmmessungen seien die Planungswerte tags deutlich und nachts knapp eingehalten gewesen. Eine Zunahme des Verkehrs von 25 % würde eine Erhöhung der Lärmbelastung um 1 dB bewirken. Die Erfahrung zeige, dass mit planerischen oder gestalterischen Massnahmen und mit verhältnismässigem Aufwand eine Herabsetzung von 5 dB erreicht werden könne. Damit sei erstellt, dass die Planungswerte im späteren Gestaltungsplanverfahren mit Hilfe von entsprechenden Massnahmen gewahrt werden könnten. c/aa) Ob den Beschwerdeführern in Bezug auf den angeschnittenen Aspekt der Lärmbelastung die Befugnis zur Beschwerdelegitimation zukommt, wirft heikle Fragen auf. In diesem Zusammenhang mag ein Blick auf den Rechtsschutz vor Bundesgericht erhellend sein, wenngleich nicht zu verkennen ist, dass die Beschwerdebefugnis vor dem kantonalen Verwaltungsgericht, wie eingangs erwähnt, nach Massgabe von § 207 Abs. 1 lit. a PBG zu beurteilen ist. Diese Bestimmung bildet auch die gesetzliche Grundlage für die Beurteilung der Legitimation zur hier interessierenden umweltschutzrechtlich bedeutsamen Rüge (dazu: Erwägung 1b). Bildet eine Norm des Bundesverwaltungsrechts das Fundament eines Entscheides, muss zu dessen Anfechtung typischerweise die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ergriffen werden (BGE 127 II 164 Erw. 1a). Schwierig zu beantworten ist zuweilen die Frage, wann sich ein Entscheid auf Bundesverwaltungsrecht stützt und damit der (eidgenössischen) Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen kann. Derartige Probleme stellen sich regelmässig im Bereich des Planungs- und Baurechts, zumal sich entsprechende Verfügungen häufig sowohl auf Bundes- als auch auf kantonales Recht stützen. Anzumerken ist, dass sich eine Verfügung auch auf Bundesrecht "stützt", wenn sie sich "auf dieses hätte stützen sollen" (Hänni, a.a.O., S. 525). Um Doppelgrundlagen im erwähnten Sinn handelt es sich namentlich in jenen Fällen, in denen das Bundesgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde - entgegen dem Grundsatz von Art. 34 Abs. 3 RPG - gegen letztinstanzliche kantonale Bau- und Planungsentscheide insoweit zulässt, als sie sich neben raumplanerischen kantonal- und bundesrechtlichen Normen gleichzeitig auf andere Bestimmungen des Bundesverwaltungsrechts stützen. Soweit das Planungsrecht sachnotwendig in einem engen Bezug zu diesen Bundesgesetzen steht, können denn auch planungsrechtliche Rügen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgebracht werden (BGE 125 II 10, 123 II 231 ff. = Pra 86 [1997] Nr. 137, 121 II 72 ff.; Pra 1996 Nr. 75; Umwelt in der Praxis 1995, S. 525 f.; Baurecht 1/1996 Nr. 30; Haller, Rechtsmittel, in: Münch/Karlen/Geiser [Hrsg.], Beraten und Prozessieren in Bausachen, Basel 1998, Rz. 10.41 ff., S. 408 ff.; ferner Haller/Karlen, Rechtsschutz im Planungs- und Baurecht, Rz. 1021a-p; Hänni, a.a.O., S. 532). Im Ergebnis kann somit die Verletzung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung und Art. 15 RPG von Dritten vor Bundesgericht gerügt werden, soweit eine im Nutzungsplan enthaltene Verfügung im Sinne von Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG) angefochten wird. Gemäss Art. 98a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) ist die Legitimation im kantonalen Verfahren mindestens in gleichem Umfang wie für die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gewährleistet. Was die Umschreibung der Legitimation betrifft, lässt sich Gleiches aus Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG entnehmen. Demzufolge kommt es in Bezug auf die Legitimation - hier wie dort - nicht etwa auf die Schutzrichtung der Norm an, auf die sich Dritte berufen. Vielmehr erscheinen grundsätzlich alle Argumente und Rechtssätze zulässig, die im Ergebnis zur Gutheissung des Antrages auf Nichteinzonung des strittigen Geländes führen (vgl. Kölz/ Bosshart/Röhl, a.a.O., N 21 zu § 21; Ziegler, Von der Rechtsmittelvielfalt zur Einheitsbeschwerde, Diss. Basel 2003, S. 154 f. sowie Aemisegger, Aktuelle Fragen des Lärmschutzrechts in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: URP 1994 S. 441 ff., insbes. S. 451 f.; vgl. ferner - wenn auch in anderem Zusammenhang: BGE 128 II 168 Erw. 2b). Dazu gehört evidenterweise auch die Rüge, die umstrittene Einzonung verletze Bundesumweltrecht. Nach dem Gesagten kann den Beschwerdeführern die Berufung auf umweltschutzrechtliche Belange nicht mit dem Argument abgesprochen werden, die von ihnen in diesem Kontext angerufenen Normen dienten nicht ihrem Schutz. So ist an dieser Stelle daran zu erinnern, dass die Beschwerdeführer eine besondere Nähe zum streitbezogenen Gelände haben, was ihre Legitimation begründet, mit dieser Beschwerde das Ziel der Nichteinzonung zu verfolgen (vgl. Erwägung 1b). Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist mithin auch in diesem Punkt einzutreten. bb) Die Verknüpfung von Raumplanung und Umweltschutz wird am deutlichsten in der Bestimmung von Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG). Danach wird dem Planungsträger untersagt, neue Bauzonen für Wohnbauten und andere Gebäude mit lärmempfindlicher Nutzung in Gebieten vorzusehen, in denen die Lärmimmissionen die Planungswerte trotz planerischer, gestalterischer oder baulicher Vorkehren überschreiten (vgl. Art. 29 der Lärmschutz-Verordnung [LSV]). Eine neue Bauzone im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn, wie im vorliegenden Fall, eine Nichtbauzone in eine Bauzone umgewandelt werden soll. Unbestrittenermassen liegt das umstrittene Gelände nicht unweit der A2 und damit im Einfluss- bzw. Störbereich dieser Nationalstrasse. Die massgebenden Belastungsgrenzwerte sind u.a. abhängig von der Nutzung der neuen Zone. Vorgesehen ist die zweigeschossige Wohnzone, die im Rahmen der Zonenzuweisung der Empfindlichkeitsstufe II zugeordnet wurde, was im Einklang mit Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV steht und folglich zu keinen kritischen Bemerkungen Anlass bietet (im Ergebnis gleich: LGVE 1999 II Nr. 21 Erw. 3c). Die massgebenden Belastungsgrenzwerte bei Strassenverkehrslärm finden sich im Anhang 3 zur LSV. Danach ist für das strittige Gebiet der Planungswert 55 dB tags und 45 dB nachts einzuhalten. Laut Gutachten vom 5. Februar 2002 können diese massgebenden Planungswerte der Empfindlichkeitsstufe II mit der geplanten Wohnzone ohne spezielle Lärmschutzmassnahmen - wenngleich nachts bloss knapp - eingehalten werden. Zum gleichen Ergebnis gelangte das Amt für Umweltschutz (AfU) in seinem Amtsbericht vom 28. Februar 2002. Davon kann ausgegangen werden, zumal nicht zu ersehen ist, inwiefern sich das Verwaltungsgericht von den fachkundig erhobenen Lärmmessungen durch die Gutachterin zu distanzieren hätte. Aus diesem Grunde sind vor Verwaltungsgericht in diesem Punkt auch keine weiteren Beweismassnahmen zu veranlassen. cc) Die Beschwerdeführer argumentieren, die Planungswerte seien nicht einhaltbar, falls der Verkehr auf der Autobahn in absehbarer Zeit erwartungsgemäss zunehme. Richtig ist, dass das Lärmgutachten nur gerade auf die heutige Verkehrsbelastung abstellt und eine bereits heute absehbare künftige Entwicklung, die unbestreitbar auf eine Zunahme des Verkehrs hindeutet, unberücksichtigt lässt. Dieser Gesichtspunkt erscheint insofern problematisch, als voraussehbare zusätzliche Lärmbelastungen an sich mitberücksichtigt werden müssten

(Wolf, Kommentar zum USG, N 24 zu Art. 24 USG). Anders als bei einem konstanten Schallpegel, bei welchem eine Pegeländerung erst ab ca. 3 dB(A) wahrgenommen wird, sind bei den für den Verkehrslärm typischen statischen Schallpegeln bereits Veränderungen geringeren Ausmasses wahrnehmbar. Es ist indes festzuhalten, dass nicht jede noch so geringe Zunahme des Verkehrs zu einer wahrnehmbaren Mehrbelastung durch Lärm führt. Beispielsweise ist davon auszugehen, dass eine Zunahme des Verkehrs um immerhin knapp 25 % lediglich eine Steigerung der Lärmbelastung zur Folge hat, die weniger als 1 dB(A) beträgt. Eine derartige Mehrbelastung ist denn auch kaum wahrnehmbar. Auf der andern Seite resultiert etwa aus einer Verdoppelung des Verkehrs eine Mehrbelastung durch Lärm von mehr als 3 dB, was durchaus wahrnehmbar ist (vgl. dazu: BGE 110 Ib 340 ff.; Zäch, Kommentar zum USG, N 24 zu Art. 15 USG; ferner: Wolf, Auswirkungen des Lärmschutzrechts auf Nutzungsplanung und Baubewilligung, in: AJP 9/1999, S. 1067). Dass die von den Beschwerdeführern ins Feld geführten Überlegungen für eine Zunahme des Verkehrs sprechen, kann nicht in Abrede gestellt werden. Es ist daher sachgerecht anzunehmen, dass innerhalb des Planungshorizonts Planungswerte überschritten werden könnten. Diesem Umstand hat die Vorinstanz allerdings Rechnung getragen, indem sie die Zonenzuweisung mit einer Gestaltungsplanpflicht verknüpfte. Ein solches Vorgehen lässt Art. 24 Abs. 1 USG ausdrücklich zu. Damit ist sichergestellt, dass gegebenenfalls im Rahmen der Gestaltungsplanung geeignete bauliche Massnahmen, wie etwa Lärmschutzdämme, verlangt werden könnten, falls dies die Lärmbelastung dannzumal erfordern sollte. Erfahrungsgemäss lassen sich mit einer solchen Massnahme immerhin gar Lärmimmissionen um 5 dB (A) herabsetzen und in der Regel auch mit verhältnismässigem Aufwand verwirklichen (URP 1998 S. 686; ferner: Wolf, a.a.O., N. 18, 23 und insbes. 27 zu Art. 24). Unter diesen Umständen kann auch das Kriterium der Eignung im Sinne von Art. 15 RPG bejaht werden. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass in lärmbelasteten Gebieten Baubewilligungen ohnehin nur erteilt werden können, wenn der Gesuchsteller nachweist, dass mit den getroffenen konzeptionellen und baulichen Massnahmen die geforderten Planungs- bzw. Immissionsgrenzwerte eingehalten sind (vgl. Art. 31 LSV sowie Art. 31 BZR). Damit erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch in diesem Punkt als unbegründet.

## **E. 7**

a) Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, das umstrittene Gelände dürfe nicht eingezont werden, weil es sich um Fruchtfolgeflächen handle. Solches Land dürfe nicht durch eine Neueinzonung tangiert werden. Die Vorinstanz habe im Rahmen bisheriger Ortsplanungen unter Berufung auf dieses Argument stets Einzonungen abgelehnt. Es erstaune, dass der Regierungsrat diesen Aspekt hier negiere. Im Rahmen der Genehmigung der Ortsplanung habe er nicht geprüft, ob die beanspruchten Fruchtfolgeflächen oder Teile davon rückführbar, bedingt rückführbar oder nicht rückführbar seien, inwieweit gleichwertige oder höher gestellte Interessen eine Beanspruchung der Fruchtfolgeflächen rechtfertige, ob der im Sachplan des Bundes festgesetzte Mindestumfang von 27'500 Hektaren unterschritten werde und ob für die nicht rückführbaren Fruchtfolgeflächen an einem andern Ort geeigneter Ersatz geleistet werden könne. Die Vorinstanz spreche im Bereich der zweigeschossigen Wohnzone von Fruchtfolgeflächen dritter Qualität und von Fruchtfolgeflächen zweiter Qualität im Bereich der eingeschossigen Wohnzone. In seiner Vernehmlassung vom 3. Februar 2003 hält das Bau- und Verkehrsdepartement entgegen, der Regierungsrat habe unter Berufung auf Fruchtfolgeflächen Neueinzonungen keineswegs stets abgelehnt. Massgebend hiefür sei jeweils eine Interessenabwägung. Auf eine

entsprechende Anfrage hin habe das Landwirtschaftsamt im Rahmen der Vorprüfung keine Einwände gegen die Einzonung erhoben (Mitbericht vom 1. März 2002). Im Übrigen erfülle der Kanton Luzern die vom Bund geforderte Sicherstellung der erforderlichen Fruchtfolgeflächen. Gemäss einer entsprechenden Statistik von 2001 des Raumplanungsamtes verfüge der Kanton Luzern per Ende 2000 über rund 28'000 Hektaren dauerhaft gesicherter Fruchtfolgeflächen. b) Wichtigstes Beurteilungskriterium bei der Festsetzung der Bauzonen ist die Eignung des Bodens für die Bebauung. Die Bodeneignung bestimmt sich einerseits nach den tatsächlichen Verhältnissen. Andererseits richtet sie sich nach den rechtlichen Gesichtspunkten, insbesondere den Zielvorgaben und Grundsätzen des Planungsrechts. Dabei haben die Behörden bei planerischen Massnahmen u.a. darauf zu achten, dass die ausreichende Versorgungsbasis des Landes gesichert bleibt (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. d RPG). Gegebenenfalls sind Flächen (statt einer Bauzone) der Landwirtschaftszone zuzuweisen, damit diese im wohlverstandenen Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden können (vgl. Art. 16 Abs. 1 lit. a und b RPG). Die landwirtschaftliche Eignung bestimmt sich in tatsächlicher Hinsicht nach Lage, Klima, Qualität und Umfang des Bodens. Nur fruchtbares, vorzugsweise ebenes Land, welches rationell - wenn möglich maschinell - bewirtschaftet werden kann, ist für die agrarische Nutzung gut geeignet. Solches Land eignet sich denn auch als Fruchtfolgeflächen (vgl. Art. 26 Abs. 1 RPV). Die Vorinstanz räumt im angefochtenen Entscheid ein, dass das umstrittene Gelände gemäss kantonaler Richtplankarte an sich als Fruchtfolgefläche gekennzeichnet ist. Sie stellt indes mit Recht gleichzeitig klar, dass dennoch gewichtige Interessen an einer Einzonung bestanden hätten. In der Tat können höher gestellte gegensätzliche Interessen, wie das hier stärker zu gewichtende Interesse an einem ausreichenden Angebot von qualitativ hochstehenden Wohnzonen, die Zuordnung von derartigem Gelände in eine Bauzone rechtfertigen (Kantonaler Richtplan 1998, Koordinationsaufgabe L1-12, S. 81). Im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens holte das Raumplanungsamt die Stellungnahme des Landwirtschaftsamtes zur Sache ein. Dieses Amt ist - weil fachkundig - in besonderer Weise berufen, die angesprochenen Interessen der Landwirtschaft im Auge zu behalten. Im vorliegenden Fall sah es das Landwirtschaftsamt nicht für notwendig an, Einwände gegen die umstrittene Bauzone zu erheben, wohl nicht zuletzt deshalb, weil im Kanton Luzern, wie erwähnt, eine hinreichend dimensionierte Fläche an Fruchtfolgeflächen gesichert bleibt. Das Verwaltungsgericht sieht sich bei dieser Sachlage nicht veranlasst einzuschreiten, zumal das stark von ernährungstechnischen Überlegungen geprägte Ermessen der Planungsbehörden in diesem Sachzusammenhang zu wahren ist. Noch einmal sei daran erinnert, dass der Kanton Luzern laut Fruchtfolge-Statistik 2001 nach wie vor über genügend gesichertes Land verfügt, welches die Qualität von Fruchtfolgeflächen aufweist. Mit dieser Feststellung muss es in diesem Beschwerdeverfahren sein Bewenden haben, und es kann insbesondere auf die Einholung eines Amtsberichtes verzichtet werden. Damit dringen die Beschwerdeführer auch in diesem Punkt mit ihrer Beschwerde vor Verwaltungsgericht nicht durch.

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