

# LU\_GERICHTE V 11 42\_1 vom 15. März 2012

LU Gerichte, 2012-03-15, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_V\\_11\\_42\\_1](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_11_42_1)

FR: LU\_GERICHTE V 11 42\_1 du 15 mars 2012

IT: LU\_GERICHTE V 11 42\_1 del 15 marzo 2012

## Regeste

Ein Grundeigentümer, der sich im Rahmen einer Gesamtzonenplanung gegen diverse Einzonungen wehrt, hat seine Befugnis zur Rechtsvorkehr bei jeder einzelnen umstrittenen neuen Zonenzuweisung darzulegen. Die Beschwerdebefugnis für die strittigen Einzonungen setzt voraus, dass die beschwerdeführende Person eine besondere Beziehungsnähe zu jeder Zonenzuweisung hat und aus der Aufhebung oder Änderung der beanstandeten Zonenzuweisungen einen praktischen Nutzen zieht. Nichteintreten auf die Beschwerde gegen Zonenzuweisungen, die über 400 Meter vom Grundstück der beschwerdeführenden Person entfernt liegen. Eintreten auf die Beschwerde gegen die Einzonung von Gelände in der Nachbarschaft des Grundstücks des Beschwerdeführers (Präzisierung der Praxis). | Raumplanung

## Erwägungen

### E. 1

a) Nach Massgabe von § 107 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) prüft die Behörde von Amtes wegen, ob die Voraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind. Fehlt eine solche Voraussetzung, tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Ein Sachentscheid setzt zunächst die Zuständigkeit der angerufenen Behörde voraus (§ 107 Abs. 2 lit. a VRG). Der angefochtene Beschwerdeentscheid des Regierungsrates unterliegt der Beschwerde ans Verwaltungsgericht (§ 64 Abs. 3 PBG; LGVE 1991 II Nr. 1 E. 1a; LGVE 2003 II Nr. 8, nicht publizierte E. 1a). b) Ein Sachentscheid setzt ferner die Befugnis zur Rechtsvorkehr ("Legitimation") voraus (§ 107 Abs. 2 lit. d VRG). Gemäss Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (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 vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) in Fortführung von Art. 98a des früheren Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (OG) 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 32 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. Der Beschwerdeführer hat im vorinstanzlichen Beschwerdeverfahren als Partei teilgenommen. Der Regierungsrat wies dessen Rechtsvorkehr ab, soweit er darauf eintrat. Damit ist erstellt, dass die prozessführende Partei im Sinne von Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG zunächst in formeller Hinsicht als beschwert gilt, was von keiner Seite in Frage gestellt wird. Die Voraussetzungen von Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG hängen eng zusammen. Insoweit kann an die Grundsätze angeknüpft werden, die im Rahmen der Legitimationspraxis bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde gemäss Art. 103 lit. a OG entwickelt wurden (BGE 133 II 253 E. 1.3.1; Aemisegger/Haag, Praxiskommentar zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, N 54 zu Art. 33 RPG mit weiteren Hinweisen). Anzumerken ist, dass der Luzerner Gesetzgeber mit der in § 207 Abs. 1 lit. a PBG verankerten Umschreibung der Legitimation hinsichtlich privater prozessführender Parteien im Kontext des Planungs- und Baurechts den wiedergegebenen, im Bundesrecht verankerten Minimalanspruch nicht weiter gezogen hat (BG-Urteil 1A.266/2006 vom 25.4.2007, E. 2 mit Verweis auf ZBl 1997 S. 527 E. 3). c/aa) Nach dem Gesagten hat ein schutzwürdiges Interesse, wer an der Abweisung einer Rechtsvorkehr mehr als irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann besonders berührt wird (Aemisegger, Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Ehrenzeller/Schweizer, [Hrsg.], Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 150 ff.; Karlen, Das neue Bundesgerichtsgesetz, Basel 2006, S. 51; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, Bern 2006, N 29a zu Art. 33 RPG). Verlangt wird - neben der formellen Beschwer - dass der Beschwerdeführer über eine spezifische Beziehungsnähe zur Streitsache verfügt und einen praktischen Nutzen aus der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheids zieht. Ein schutzwürdiges Interesse liegt vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers durch den Ausgang des Rechtsmittelverfahrens beeinflusst werden kann (BGE 127 II 33 E. 2.2.2 mit Hinweis auf die Botschaft vom 28.2.2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, in: BBl 2001 S. 4236). Würde der prozessführenden Partei mit der Gutheissung der Beschwerde ein praktischer Nutzen entstehen, ist er mit allen Rügen zuzulassen (BGE 137 II 34 E. 2.3 mit Hinweis auf Hänni/Waldmann, Besonderheiten der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz im Bereich des Planungs- und Baurechts, in: Baurecht 2007 S. 161 f.). Das Kriterium des "praktischen Nutzens" grenzt die Beschwerdelegitimation im Bereich des Planungs- und Baurechts gegen die Popularbeschwerde ab. Nicht zulässig ist unter diesem Gesichtswinkel eine Rechtsvorkehr, mit welcher bloss ein allgemeines öffentliches Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts verfolgt wird (BGE 137 II 32 E. 2.2.3; Urteil V 10 316 vom 15.4.2011, E. 1e/bb). bb) Weiter ist festzuhalten, dass das geltend gemachte Interesse der prozessführenden Partei nur als schutzwürdig gilt, wenn deren tatsächliche oder rechtliche Stellung durch die Rechtsvorkehr direkt beeinflusst werden kann, d.h. wenn die Partei durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil abwenden oder aus diesem einen unmittelbaren praktischen Nutzen ziehen kann. Vorausgesetzt wird also die adäquate Kausalität zwischen Streitgegenstand und dem Anliegen, den drohenden Nachteil mit Hilfe des Rechtsmittels abzuwenden. Daher ist für 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 drohen (vgl. BG-Urteil 1A.266/2006 vom 25.4.2007, E. 4.4.2). Ist ein entsprechender Konnex - von einem objektiven Standpunkt aus betrachtet - nicht ersichtlich, kann nicht gesagt werden, die Rechtsvorkehr zeitige im Erfolgsfall für die prozessführende Partei direkt einen legitimationsbegründenden praktischen Nutzen. Bei einer derartigen Ausgangslage muss der prozessführenden Partei die Legitimation zur Beschwerde abgesprochen werden. Ein entsprechender - unmittelbarer - Nachteil muss, um als legitimationsbegründend gelten zu können, sodann von einer gewissen Intensität sein (Suter, Der neue Rechtsschutz in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, St. Gallen 2007, Rz. 110, S. 39). Fehlt es an dieser Voraussetzung, ist der prozessführenden Partei die Legitimation abzusprechen.

## **E. 2**

a) Zur Debatte steht die Beschwerdebefugnis der prozessführenden Partei im Rahmen der - umfassenden - Revision der Megger Ortsplanung. Für das Verständnis des Folgenden sind an dieser Stelle Überlegungen zur Rechtsnatur des Nutzungsplans angezeigt, zumal dessen dogmatische Einordnung verschiedene prozessrechtliche Fragen aufwirft, so (u.a.) hinsichtlich des rechtlichen Gehörs, der Eröffnung sowie, was im Folgenden besonders interessiert, des Rechtsschutzes (Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, N 10 zu § 36; Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 34, S. 12). Generell ist in Erinnerung zu rufen, dass die Rechtswirkungen eines hoheitlichen Aktes im Allgemeinen davon abhängen, ob es sich um eine individuell-konkrete Verfügung oder um einen generell-abstrakten Erlass handelt. Im vorliegenden Verfahren dreht sich die Streitsache um den Grundnutzungsplan von Meggen. Trotz ihrer grundlegenden Bedeutung ist die Rechtsnatur von Raumplänen bis heute nicht geklärt (Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 92). Ein Teil der Lehre bezeichnet Raumpläne als Allgemeinverfügungen, andere als "rechtssatzähnliche" Gebilde. Das Bundesgericht sieht die Raumpläne als Anordnungen eigener Art, die hinsichtlich der Anfechtungs- und Äusserungsmöglichkeiten von Betroffenen weder dem Rechtssatz noch der Verfügung im Rechtssinne gleichgesetzt werden können (Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. Aufl., Zürich 1999, N 154). Die früher zuweilen verwendete Formel, wonach sich Nutzungspläne über ein weiträumiges Gebiet mit Bezug auf den Gehalt dem Rechtssatz annäherten und nur unzulänglich als Summe von Einzelverfügungen gelten könnten, während Nutzungspläne, die bloss wenige Grundstücke umfassten, von Verfügungen kaum zu unterscheiden seien, bietet in diesem Zusammenhang keine hinreichend griffige und zureichende Antwort auf die Frage nach den Modalitäten der Anfechtbarkeit von Raumplänen. Tauglicher erscheint die Ansicht des Bundesgerichts, wonach die Nutzungspläne - nicht zuletzt mit Bezug auf verfahrensrechtliche Aspekte - den Regeln zu unterziehen sind, die auch bei "Einzelanfechtungsakten" gelten. Das Verwaltungsgericht hat im vorliegenden Fall keinen Grund, einen abweichenden Ansatz zu verfolgen. Danach erscheint im Folgenden sachgerecht, die - integrale - Revision der Ortsplanung als Summe einzelner Planungsmassnahmen zu betrachten, wenngleich von Fall zu Fall da und dort Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Planungsmassnahmen nicht zu übersehen sind. Diese Optik gilt es im Rahmen der Prüfung der Legitimation im Auge zu behalten (zum Ganzen: Hänni, a.a.O., S. 92 und 93). b) Ein Grundeigentümer, der sich im Rahmen einer Ortsplanungsrevision gegen verschiedene Zonenzuweisungen zur Wehr setzen will, muss die besondere Beziehungsnähe zu diesen haben und aus dem Ergebnis seiner Rechtsvorkehr

gegen die von ihm beanstandeten Raumplanungsmassnahmen jeweils einen "praktischen Nutzen" ziehen können. Andernfalls ist er zur Beschwerde nicht legitimiert. Soweit Raumpläne angefochten werden, sind vorab die Eigentümer des von der Planungsmassnahme betroffenen Grundstücks zur Beschwerde befugt. Die Rechtsprechung anerkennt weiter die Beschwerdebefugnis Dritter, insbesondere von benachbarten Grundeigentümern. Ein schutzwürdiges Interesse liegt diesfalls vor, wenn die tatsächliche oder rechtliche Situation der prozessführenden Partei durch den Ausgang des Beschwerdeverfahrens beeinflusst wird. Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches Interesse berechtigt nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde (BGE 136 II 284 E. 2.2). c) Mit Bezug auf die im vorliegenden Verfahren interessierende Beschwerdebefugnis Dritter ist ein fester nachbarlicher Bezug vorausgesetzt, vermittelt durch dingliche oder vertragliche Rechte. Diesbezüglich lassen sich keine allgemeingültigen, begrifflich klar fassbaren Grenzen ziehen. Auch lässt sich die Legitimation Dritter nicht auf die unmittelbar angrenzenden Nachbarn beschränken, sondern der Kreis der zur Beschwerde Berechtigten geht je nach der zur Diskussion stehenden Interessenlage gegebenenfalls weiter. Sichtverbindung mag in vielen Fällen ausreichen, stellt indes bloss ein Indiz für eine mögliche legitimationsbegründende Beeinträchtigung dar, vermittelt aber nicht ohne Weiteres die Beschwerdebefugnis. Ebenso sind Fälle denkbar, in denen eine besondere Betroffenheit - etwa zufolge von Lärm- oder anderen Immissionen - selbst ohne Einsehbarkeit zu bejahen ist (vgl. BGE 136 II 285 E. 2.3.1; 121 II 174 E. 2b; BG-Urteil 1C\_340/2007 vom 28.1.2008, E. 2.2; Urteil V 10 316 vom 15.4.2011, E. 1e/bb). Massgebend für den Kreis der zur Beschwerde Befugten bleiben die konkreten Auswirkungen der Streitsache. Mit Bezug auf Raumplanungsmassnahmen ist für die Begründung des Rechtsschutzinteresses ausschlaggebend, ob solche die Interessensphäre der prozessführenden Partei tangiert (vgl. Dillier, Der Rechtsschutz im Bau- und Planungsrecht, Diss. Freiburg 1993, Sarnen 1994, S. 93 f. und S. 99). In diesem Sinne 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 (vgl. BGE 119 Ia 365; Haller, Rechtsmittel, in: Münch/Karlen/Geiser [Hrsg.], Beraten und Prozessieren in Bausachen, Basel 1998, Rz. 10.93). Eine Rückwirkung muss - um es einmal mehr zu betonen - sodann eine gewisse Intensität aufweisen, so dass sich unter diesem Gesichtswinkel der Rechtsschutzbedarf überhaupt erst begründen lässt. Andernfalls ist die Beschwerdebefugnis, wie dargetan, zu verneinen. Soweit der Beschwerdeführer die Zonenplanung "integral" beanstandet, geht ihm die Legitimation dazu ab. Anders liegen die Verhältnisse, sofern die von ihm beanstandeten einzelnen Raumplanungsmassnahmen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht legitimationsbegründende Rückwirkungen auf seine Rechtssphäre zeitigen (BG-Urteil 1A.266/2006 vom 25.4. 2007, E. 3; ferner: Urteile V 07 373 vom 18.8.2008, E. 1b und V 98 106 vom 17.12.1998, E. 1c mit weiteren Hinweisen). Diese Hinweise auf Lehre und Praxis bilden im Folgenden die Basis für die Grenzziehung der Legitimation des Beschwerdeführers in diesem gerichtlichen Rechtsmittelverfahren.

### **E. 3**

a) Der Beschwerdeführer ist Eigentümer des Grundstücks X, Grundbuch Meggen. Die Parzelle liegt in der zweigeschossigen Wohnzone. Südwestlich davon grenzt sie direkt an das Grundstück Y an. In diesem Bereich soll eine Fläche von 0.73 ha in die zweigeschossige Wohnzone (W2-a) mit einer AZ von 0.22 umgezont werden. Der kommunale Planungsträger hat die im östlichen Teil bestehende, mit einem Landhaus

überbaute Bauzone, gegen Westen auf die gesamte Parzelle ausgedehnt. Der Beschwerdeführer setzt sich dagegen zur Wehr. Unter Berücksichtigung der unmittelbaren Nachbarschaft zum neu einzuzonenden Gelände ist ihm die Legitimation zur Beschwerde zu attestieren (analog: BG-Urteil 1C\_43/2010 vom 25.10.2010, E. 1). Auch die Vorinstanz räumt dem Beschwerdeführer die Legitimation diesbezüglich zu Recht ein. Auf die Beschwerde gegen die Zonenzuweisung in diesem Bereich ist einzutreten, zumal die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen (§ 107 Abs. 2 VRG) zu keinen Bemerkungen Anlass geben. Diese Ausgangslage führt indes nicht ohne Weiteres dazu, dem Beschwerdeführer die Legitimation mit Bezug auf sämtliche weiteren Raumplanungsmassnahmen im Rahmen der Gesamtzonenplanung einzuräumen. Wie ausgeführt, ist die integrale Grundnutzungsplanung - verfahrensrechtlich betrachtet - die "Summe" raumplanerischer Einzelanfechtungsakte, die mit Bezug auf die Stellung der prozessführenden Partei jeder für sich ein eigenes prozessuales Schicksal haben kann. Hieraus erhellt, dass die Beschwerdebefugnis der prozessführenden Partei bei den einzelnen Raumplanungsmassnahmen jeweils anhand der erwähnten Legitimationskriterien gesondert geprüft werden muss. Diese Betrachtungsweise handelt nicht von der (überholten) "rügespezifischen Betrachtungsweise". Letztere thematisiert das Schicksal einzelner Vorbringen, die ein an sich legitimer Beschwerdeführer geltend macht. Darum geht es im vorliegenden Kontext nicht. Vielmehr muss nach dem Gesagten vorab erst einmal geprüft werden, ob dem Beschwerdeführer hinsichtlich der in Frage stehenden einzelnen Raumplanungsmassnahmen die Legitimation zukommt oder eben nicht. Wie es sich damit verhält, ist Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen. Als Erstes stellt sich die aufgeworfene Frage beim weiter entfernt gelegenen Gelände R. Hierbei handelt es sich um eine weiter entfernt liegende Zonenzuweisung (...). b/aa) Der Beschwerdeführer wehrt sich gegen die ca. 400 Meter weiter entfernt liegende Zonenzuweisung. Dort will der kommunale Planungsträger eine Fläche von 1.53 ha in die zweigeschossige Wohnzone C (W2-C; ohne Gestaltungsplanbonus) einzonen. Der südliche Teil des Gebietes lag bisher bereits im übrigen Gebiet und ist überbaut. Der Beschwerdeführer hält dazu im Wesentlichen fest, dort sei ein Überbauungskonzept im Hinblick auf die Realisierung von neun Wohnbauten vorgesehen. Man rechne zufolge der Zonenplanänderung allein in diesem Gelände mit einer Bevölkerungszunahme von 100 Personen, was Mehrverkehr und somit ein Mehr an Verkehrsimmissionen entlang der Adligenswilerstrasse zur Folge habe. (...). Die Entfernung zum streitbezogenen Gelände betrage nur ca. 400 Meter. Die legitimationsbegründende Nähe zur Streitsache sei unter den gegebenen Verhältnissen ausgewiesen. Abgesehen davon sei die Einzonung nur unter der Voraussetzung möglich, dass entlang der Adligenswilerstrasse eine 2.20 m bis 2.50 m hohe Lärmschutzwand erstellt werde. Dies bedeute auch eine Verunstaltung des Geländes. Der Beschwerdeführer benutze die Adligenswilerstrasse täglich und könne sich dem Anblick einer solchen Lärmschutzwand nicht entziehen. Der Einwand der Vorinstanz, die Einzonung in diesem Gebiet erzeuge einen Mehrverkehr auf der Adligenswilerstrasse von bloss 6.5 % basiere sodann auf einer unzutreffenden Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, weshalb der Beschwerdeführer die Rückweisung der Streitsache an die Vorinstanz zur Ergänzung des Sachverhalts beantrage. Andernfalls wäre es Sache des Verwaltungsgerichts, den Sachverhalt diesbezüglich entscheidreif vervollständigen zu lassen. bb) Die Eigentümer jener streitbetroffenen Grundstücke entgegnen, bei einer Distanz von ca. 400 Metern zum streitbezogenen Gelände fehle dem Beschwerdeführer von vornherein die legitimationsbegründende Nähe zur Streitsache. Unbegründet erscheine sodann die Rüge

der unzureichenden Abklärung des rechterheblichen Sachverhalts. Abzustellen sei auf die in den Akten ausreichend dokumentierten Beweisergebnisse, die u.a. Aufschluss über die prognostizierte Verkehrslärmbelastung gäben. Weitere Beweismassnahmen dazu seien entbehrlich, so dass davon abgesehen werden könne. Nach Lage der Akten könne als hinreichend erstellt gelten, dass der Beschwerdeführer durch die Einzonung nicht in legitimationsbegründender Weise betroffen sei. An diesem Ergebnis würden die beantragten Beweismassnahmen nichts Substanzielles ändern. Im Ergebnis den gleichen Standpunkt vertreten Gemeinderat und BUWD in ihren Vernehmlassungen. c) Das diskutierte Gebiet liegt ca. 400 Meter vom Grundstück des Beschwerdeführers entfernt, was unstrittig ist. Der Beschwerdeführer erwartet als Folge der erweiterten baulichen Nutzungsmöglichkeiten in diesem Gelände Mehrverkehr und damit auch eine Zunahme der Verkehrslärmimmissionen auf der Adligenswilerstrasse, die er nach eigener Darstellung täglich ebenfalls benütze. Weiter setzt er sich gegen absehbare Lärmschutzwände zur Wehr. Unter diesen Umständen sieht er sich auch zur Beschwerde gegen die Zonenzuweisung legitimiert. Vorinstanz und die betroffenen Grundeigentümer vertreten den gegenteiligen Standpunkt. Die Vorinstanz stützt sich mit Bezug auf die Prognose der Verkehrszunahme im Wesentlichen auf einen Fachbericht von Verkehrsingenieuren ab. Darin rechneten die Experten zufolge der Bauzonenerweiterung in diesem Gebiet mit einer Zunahme des Potenzials von Geschossflächen um 4'798 m<sup>2</sup> bzw. von einer darauf basierenden Zunahme von 53 Parkplätzen. Unter Berücksichtigung von vier Fahrten pro Parkplatz resultiere unter diesen Umständen ein durchschnittliches tägliches Verkehrsaufkommen (DTV) von 212 Mehrfahrten, bzw. - aufgerundet - von 250 DTV. Dieses Potenzial an prognostiziertem Mehrverkehr begründe vor dem Hintergrund der vorhandenen Verkehrslärmbelastung beim 400 Meter entfernt wohnenden Beschwerdeführer keine legitimationsbegründende Beeinträchtigung. aa) Als Erstes ist festzuhalten, dass eine Distanz von 400 m beträchtlich ist und mit Blick auf Lehre und Praxis bei Planungsmassnahmen nur unter besonderen Umständen als legitimationsbegründende Nähe zur Streitsache wahrgenommen werden kann (dazu: BG-Urteile 1C\_346/2011 vom 1.2.2012, E. 2.5 und 1A. 266/2006 vom 25.4.2007, E. 4 mit weiteren Hinweisen). Am Rande sei erwähnt, dass nach der Praxis des Bundesgerichts die prozessuale Ausgangslage nur für Dritte, die innerhalb eines Abstandes von 100 Meter liegen, in eine andere Richtung zeigt (vgl. BGE 121 II 174 E. 2b und c; Pra 87/1998 Nr. 5, S. 27 ff., E. 3a; Urteil V 04 180 vom 29.3.2006, E. 1d/bb). Die beträchtliche Distanz von 400 Meter zwischen dem Grundstück des Beschwerdeführers und dem zur Diskussion stehenden Gelände schliesst die Legitimation zur Prozessführung nicht ohne Weiteres aus. Zu prüfen bleibt, ob der Beschwerdeführer hinreichend deutlich wahrnehmbaren Lärmimmissionen und weiteren Beeinträchtigungen ausgesetzt ist, so dass ihm - ungeachtet der beträchtlichen Distanz von 400 Meter - deswegen dennoch die Beschwerdebefugnis zu attestieren ist (vgl. 1C\_33/2011 vom 12.7.2011, E. 2.3, in: ZBl 11/2011, S. 620). Es ist aber zu unterstreichen, dass die Beschwerdebefugnis hinsichtlich der Zonenzuweisung im fraglichen Gebiet nur gegeben ist, sofern es dem Beschwerdeführer gelingt, diesbezüglich besondere, die Legitimation begründende Verhältnisse bzw. Umstände geltend zu machen. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu prüfen. bb) Zunächst gilt die Aufmerksamkeit den geltend gemachten Verkehrslärmimmissionen. Auf der Adligenswilerstrasse ist auf dem Steckenabschnitt zwischen der Kreuzung Adligenswilerstrasse bis Sentibühl in Richtung Adligenswil im Jahre 2010 von einem Verkehrsaufkommen von 3'800 DTV auszugehen. Das Wohnhaus des Beschwerdeführers liegt an diesem Strassenabschnitt. Der im Hinblick auf die Totalrevision der Ortsplanung

veranlasste Bericht über das "Verkehrsmodell" in der Gemeinde Meggen gibt u.a. auch die Faktoren bzw. die Eckwerte für die Berechnung des Verkehrsaufkommens wieder. Diese beruhen in erster Linie auf Erfahrungswerten, Verkehrszählungen sowie nachvollziehbaren Prognosen und werden in der Expertise fachkundig und in einer für das Verwaltungsgericht nachvollziehbaren Weise wiedergegeben. Darauf kann abgestellt und auf weitere Nachzählungen des Verkehrs sowie auf die Erhebung von Verkehrslärm kann verzichtet werden. Denn nichts Substanzielles deutet darauf hin, dass mit weiteren Beweismassnahmen Ergebnisse zu erzielen wären, welche für den Ausgang des Verfahrens signifikant abweichende Antworten auf die Frage nach der Legitimation des Beschwerdeführers geben könnten. Daher sind entsprechende Beweisbegehren (in antizipierter Beweiswürdigung) abzuweisen (vgl. dazu: Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, N 3.144 mit Hinweisen). Verkehrszählungen oder Lärmmessungen würden den Ausgang dieses Verfahrens, wie erwähnt, nicht in massgeblicher Weise beeinflussen, dies umso weniger, als im Rahmen dieses raumordnungsrelevanten Verfahrens ohnehin bloss mehr oder weniger vage Prognosen über das künftige Verkehrsaufkommen und über Immissionen in Erwägung gezogen werden können und keine signifikant präziseren Ergebnisse zu erlangen wären. Denkbar scheint, dass der rechtserhebliche Sachverhalt gegebenenfalls im Rahmen späterer - projektbezogener - Verfahren unter verschiedenen Gesichtspunkten genauer ermittelt werden kann. Im vorliegenden Fall hat sich das Gericht mit den erwähnten prognostischen Überlegungen zu begnügen. Solche sind mit beträchtlichen Unsicherheiten verbunden. Weitere Verkehrszählungen oder Lärmmessungen würden, wie erwähnt, am Ausgang dieses Verfahrens nichts ändern. Nach dem Gesagten darf das Verwaltungsgericht auf die bei den Akten liegenden Überlegungen abstellen (zur Beweiswürdigung: vgl. BG-Urteil 1C\_405/2008 vom 18.3.2009, E. 2.5). cc) Unter Berücksichtigung der Prognosen wird die beanstandete Einzonung im fraglichen Gelände einen zusätzlichen Mehrverkehr von ca. 6.5 % zur Folge haben. Diese (bescheidene) Zunahme liegt deutlich unter 10 % und dürfte unter Berücksichtigung der vorhandenen Lärmbelastung beim Grundstück des Beschwerdeführers kaum wahrnehmbar sein, so dass diesem auch unter Einbezug dieser Wohnzonenerweiterung selbst in einem projektbezogenen Verfahren die Einsprache- bzw. die Beschwerdebefugnis abzusprechen wäre (vgl. dazu: Waldmann, in: [Niggli/Uebersax/Wiprächtiger] [Hrsg.], Basler Kommentar zum BGG, 2. Aufl., Basel 2011, N 21 zu Art. 89; ferner: Urteil V 10 304 vom 14.6.2011, E. 4e; im Ergebnis gleich: Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 10.7.2008 [VB.2008. 00051]). An dieser Betrachtungsweise vermögen die Überlegungen des Beschwerdeführers in seiner Stellungnahme vom 5. September 2011 nichts Substanzielles zu ändern. Hier wie dort ist daran zu erinnern, dass der Beschwerdeführer mit Blick auf die wiedergegebenen Grundsätze zur Legitimation im Bereich des Bau- und Planungsrechts nicht befugt ist, die Verkehrsfrequenz auf dem gesamten Strassennetz in der Gemeinde samt der Prognose der Verkehrsentwicklung auf Gemeindegebiet in Frage zu stellen, um mit einer derartigen Argumentation Beschwerde gegen noch so weit entfernt liegende Raumplanungsmassnahmen führen zu können. Analoges gilt hinsichtlich der Lärmproblematik entlang der Verkehrsträger auf dem Gemeindegebiet. Abgesehen davon dreht sich die Streitsache nicht um die konkrete zusätzliche Verkehrslärmbelastung zufolge einer - überprüfbaren - Wohnüberbauung im streitbezogenen Gelände, sondern um die raumplanerischen Grundlagen im Hinblick auf eine (mögliche) bauliche Nutzung im fraglichen Gelände samt den zur Zeit nur in unscharfen prognostischen Umrissen

erkennbaren möglichen Auswirkungen auf Verkehrslärmimmissionen. Wie ausgeführt, ist dem Beschwerdeführer hinsichtlich der vorgesehenen Raumplanungsmassnahme die Beschwerdebefugnis abzusprechen. Nach Lage der Akten genügt die Feststellung, dass der Beschwerdeführer mit Bezug auf die Zonenzuweisung im 400 Meter entfernten Gelände keinen hinreichend deutlich wahrnehmbaren Lärmimmissionen ausgesetzt ist. Bezüglich der geltend gemachten Verunstaltung durch Lärmschutzwände und einer damit einhergehenden Legitimation wird auf E. 4b verwiesen. Weiterer Überlegungen dazu bedarf es nicht. dd) Gleiches ist mit Bezug auf weitere, im Rahmen der Gesamtzonenplanung vorgesehene raumplanerische Massnahmen zu sagen, welche in noch grösserer Distanz zum Grundstück des Beschwerdeführers im Rahmen des demokratischen Prozesses vom kommunalen Planungsträger beschlossen wurden und die der Regierungsrat in seiner Funktion als Genehmigungsbehörde (vgl. Art. 26 RPG; § 20 Abs. 1 PBG) unter Wahrung der Gemeindeautonomie (vgl. Art. 50 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18.4.1999 [BV; SR 101] und § 68 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17.6.2007 [KV; SRL Nr. 1]) sowie unter Berücksichtigung des übergeordneten Rechts bestätigt hat. Zufolge Fehlens der beachtenswerten Nähe zur Streitsache geht dem Beschwerdeführer die Legitimation zur Anfechtung auch dieser Planungsmassnahmen ab. Um Wiederholungen zu vermeiden kann zur Begründung auf Gesagtes verwiesen werden.

#### **E. 4**

a) Weiter ist mit Bezug auf den zu beachtenden prozessualen Rahmen für das Folgende in genereller Hinsicht voranzustellen, dass sich das Verwaltungsgericht nur mit Fragen befasst, die Streitgegenstand des Beschwerdeverfahrens bilden (vgl. BGE 130 II 341 E. 1.4). Den äusseren Rahmen des Streitgegenstandes begrenzt der angefochtene Entscheid (dazu: Gygi, Bundesrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 44 f.; Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbeschwerde im Kanton St. Gallen, 2. Aufl., St. Gallen 2003, N 478 ff.). Fragen, über die im angefochtenen Entscheid nicht befunden wurde - und bei richtiger Rechtsanwendung auch nicht zu befinden war - fallen von vornherein nicht in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (vgl. LGVE 2002 II Nr. 41, 2000 II Nr. 50 E. 2a). Mit andern Worten geht der Streitgegenstand nicht über das hinaus, was die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid verfügt hat (LGVE 2000 II Nr. 50 E. 2a; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N 6 zu Art. 72). b) Soweit der Beschwerdeführer geltend macht, die zufolge der Neueinzonungen in der Nähe von Verkehrsanlagen erforderlichen Lärmschutzwände tangierten das Gebot der Eingliederung von baulichen Massnahmen in der Landschaft, ist solches in diesem raumordnungsrelevanten Beschwerdeverfahren, in welchem es ausschliesslich um die Festlegung der Nutzungsweise des interessierenden Geländes und keineswegs um die Überprüfung (konkreter) Lärmschutzwände und deren Eingliederung in die Landschaft geht, nicht zu erörtern. Streitgegenstand ist hier allein die Gesamtrevision der Nutzungsplanung von Meggen. Die Nutzungspläne lokalisieren, differenzieren und dimensionieren die gesetzlich zulässige (bauliche) Nutzung des Bodens. Wohl bilden sie die Grundlage bzw. den Rahmen für - mögliche - bauliche Massnahmen, greifen indes einer Beurteilung von konkreten Bauprojekten nicht, auch nicht bloss ansatzweise, vor, dies umso weniger, als der Nutzungsplanung keine Verpflichtung zur Realisierung konkreter baulicher Massnahmen, mithin keine "Bauverpflichtung", zu entnehmen ist (statt vieler: Hänni, a.a.O., S. 145). Demzufolge sprengt der Beschwerdeführer in diesem Rechtsmittelverfahren vor Verwaltungsgericht die Grenzen des Streitgegenstandes, wenn er - in abstrakter bzw. hypothetischer Weise - die

Eingliederung von baulichen Massnahmen - konkret von Lärmschutzwänden - zur Diskussion stellt, denn weder die Vorinstanz in ihrer Funktion als Genehmigungsbehörde der Nutzungsplanung noch der kommunale Planungsträger haben darüber formell verfügt. Für den Fall, dass dem Beschwerdeführer diesbezüglich die Legitimation zur Prozessführung in einem künftigen projektbezogenen Verfahren zustehen sollte, könnte er das Thema alsdann in einem solchen Verfahren aufgreifen. In diesem Rechtsmittelverfahren ist - ohne Verletzung von Parteirechten - mangels Anfechtungsgegenstandes darauf nicht einzutreten. c) Mit analoger Begründung kann der Beschwerdeführer in diesem raumordnungsrelevanten Rechtsmittelverfahren keine Debatte über die Voraussetzungen von Temporeduktionen auf Megger Strassen in Gang setzen, denn auch hierüber lässt sich dem Rechtsspruch des angefochtenen Entscheids nichts entnehmen.

#### **E. 5**

Im Sinn eines Zwischenergebnisses ist festzuhalten, dass der Beschwerdeführer legitimiert ist, vor Verwaltungsgericht die Einzonung im südwestlich direkt angrenzenden Gebiet anzufechten. Keinen abweichenden Standpunkt vertritt in diesem Punkt die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid. Soweit der Beschwerdeführer allerdings darüber hinaus weitere Raumplanungsmassnahmen beanstandet, ist ihm die legitimationsbegründende beachtenswerte Nähe zur Streitsache abzusprechen. Deshalb ist auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insoweit nicht einzutreten, als sich die Rechtsvorkehr gegen weitere Raumplanungsmassnahmen in der Gemeinde wendet. Nicht einzutreten ist auch auf die Rüge des Beschwerdeführers, Lärmschutzwände entlang der Adligenswilerstrasse verletzen das Gebot der Eingliederung. Auch weitere Vorbringen des Beschwerdeführers, mit welchen dieser die Behörden verpflichten will, auf Strassen in der Gemeinde, so insbesondere im Bereich der Adligenswilerstrasse, ein Verfahren zur Reduktion der Verkehrsgeschwindigkeit in die Wege zu leiten, sind ebenfalls nicht zu hören, denn der Gemeinderat Meggen sah sich im Rahmen der Ortsplanung - zu Recht - nicht veranlasst, entsprechende Schritte in die Wege zu leiten, geschweige denn, diesbezüglich eine anfechtbare Verfügung zu erlassen. Ausserdem ist diesbezüglich auf die Erwägungen im angefochtenen Entscheid hinzuweisen. Der Regierungsrat trat ebenso wenig auf den Antrag des Beschwerdeführers auf Anordnung eines Gutachtens zu den Auswirkungen einer Tempo 30-Zone ein.

#### **E. 6**

a) Nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen ist im Folgenden zu überprüfen, ob die Vorinstanz die Zuweisung des Geländes im unmittelbaren benachbarten Gelände bestätigen und die dagegen geführte Beschwerde abweisen durfte. Hierbei ist daran zu erinnern, dass das Beschwerdeverfahren vom Untersuchungsgrundsatz beherrscht ist (§ 53 VRG). Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Er wird ergänzt durch die Mitwirkungspflichten der Parteien (§ 55 VRG), namentlich deren Begründungspflicht (§ 133 Abs. 1 VRG). Zu beachten ist weiter 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; ferner: LGVE 1990 II Nr. 32 E. 2b). Allgemeine Beanstandungen sind daher nicht näher zu behandeln (vgl. BGE 118 Ib 136 E. 3, 113 Ib 288). Dem Rügeprinzip kommt im Bereich des Planungs- und Baurechts mit Blick auf den Streitgegenstand besondere Bedeutung zu (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 5 zu §

50). Auch unter der Herrschaft des Untersuchungsgrundsatzes hat demnach das Verwaltungsgericht den Sachverhalt nur dort (weiter) abzuklären, wo noch Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, sei es, dass sie von einer Partei auf solche - wirkliche oder vermeintliche - Fehler hingewiesen wird, sei es, dass sie diese selber feststellt (so bereits: LGVE 1975 II Nr. 75). Das Verwaltungsgericht nimmt zusätzliche Abklärungen also nur vor, wenn aufgrund der Parteivorbringen oder anderer sich aus den Akten ergebenden Anhaltspunkte dazu hinreichend Anlass besteht (im gleichen Sinne: LGVE 1992 II Nr. 47 E. 3a). b) Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Regierungsrat im Erlassverfahren von Zonenplänen, Bau- und Zonenreglementen sowohl als Rechtsmittel- und als Genehmigungsinstanz amtiert (§ 63 Abs. 3 PBG in Verbindung mit § 64 Abs. 1 PBG und § 17 Abs. 2 lit. c PBG), weshalb das Verwaltungsgericht vorliegend nicht die einzige kantonale Rechtsmittelinstanz ist. Vielmehr hat der Regierungsrat die angefochtene Planung vorab als erste Rechtsmittelinstanz voll überprüft (statt vieler: BG-Urteil 1P.97/2006 vom 20.4.2006, E. 3.2). Wird das Verwaltungsgericht, wie hier, als zweite Rechtsmittelinstanz angerufen, sind die Normen über die beschränkte Überprüfung anwendbar (§§ 152-155 VRG; LGVE 1999 II Nr. 9 E. 1c). Danach können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts (§ 152 lit. a VRG) und die unrichtige Rechtsanwendung, einschliesslich Überschreitung und Missbrauch des Ermessens (§ 152 lit. b VRG), gerügt werden (Urteile V 09 270 vom 11.5.2010, E. 2a und V 07 280 vom 20.8.2008, E. 1c). Soweit sich aus der Natur der Streitsache nichts anderes ergibt, sind für die Beurteilung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse im Zeitpunkt des angefochtenen Entscheids des Regierungsrates massgebend (§ 153 VRG). Beizufügen bleibt, dass das Verwaltungsgericht über die zur Sache gestellten Anträge nicht hinausgehen darf (§ 155 VRG). c) Auch das übergeordnete Recht schreibt dem Verwaltungsgericht bei Streitsachen der vorliegenden Art nicht etwa die umfassende Überprüfung - einschliesslich die integrale Ermessensprüfung - vor. So hat das kantonale Recht nach Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 lit. b RPG gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine Ausführungsbestimmungen stützen, wenigstens ein Rechtsmittel an eine Beschwerdebehörde mit voller Überprüfungsbefugnis zu gewährleisten. Diese umfassende Überprüfung hat der Regierungsrat vorgenommen, denn die Vorinstanz amtierte hier sowohl als Rechtsmittelbehörde als auch als kantonale Genehmigungsbehörde (vgl. Art. 26 RPG) und unterzog die umstrittene Einzonung - gestützt auf kantonales Recht - einer umfassenden Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle (§ 20 Abs. 2 PBG). Vor diesem Hintergrund erhellt, dass die Vorinstanz im Rahmen der Beurteilung der Verwaltungsbeschwerde eine umfassende Beurteilung vorgenommen hat (§ 144 Abs. 1 lit. a-c VRG). Weil das Verwaltungsgericht als zweite kantonale Rechtsmittelinstanz amtiert, wird es insoweit nicht von Art. 33 RPG erfasst (Pra 1998 Nr. 6 E. 3a). Es verfügt, wie erwähnt, bloss über beschränkte Überprüfungsbefugnis und kann namentlich die Handhabung des Ermessens nicht prüfen (LGVE 1999 II Nr. 9 E. 1c, 1996 II Nr. 2 E. 1b; vgl. auch BG-Urteil 1P.13/2003 vom 5.3.2003, E. 3; Urteile V 09 270 vom 11.5.2010, E. 2b und V 07 6 vom 20.2.2008, E. 1b). Aber selbst wenn das Verwaltungsgericht über uneingeschränkte Prüfungsbefugnis verfügte, hätte es sich als Rechtsmittelinstanz gerade in Planungssachen zurückzuhalten (vgl. BGE 118 Ib 397 E. 3c, 115 Ia 385 f. E. 3, 114 Ia 248 E. 2b, 109 Ib 124 E. 5c; LGVE 1996 II Nr. 2 E. 1 mit Hinweisen; ferner: Bertschi, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen, Diss. Zürich 2001, N 327, S. 154). Denn dem Gericht kommt nicht die Rolle einer Oberplanungsbehörde zu (BGE 124 II 153 E. 3c; LGVE 1998

II Nr. 5 E. 8; Tschannen, Richterstaat in der Raumplanung, in: Perspektiven des Raumplanungs- und Bodenrechts, ZSR 1990 S. 158 f.). Das betrifft vor allem Fragen der planerischen Ausscheidung und Abgrenzung von Nutzungszonen selber. Rechtsfragen aber, wie die Berücksichtigung übergeordneten Rechts oder die Normstufe oder Normdichte von angefochtenen Bestimmungen des BZR, sind einer umfassenden gerichtlichen Prüfung zugänglich (zum Ganzen: LGVE 1999 II Nr. 9 E. 1c; Urteil V 02 284 vom 21.10.2003, E. 1b mit Hinweisen). d) Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der entscheidungswesentliche Sachverhalt lässt sich mit hinreichender Klarheit aus den Akten entnehmen. Auf weitere Beweismassnahmen - insbesondere auf einen Augenschein - kann verzichtet werden (antizipierte Beweiswürdigung; BG-Urteil 1C\_430/2007 vom 21.4.2008, E. 1.3; BGE 124 I 211, E. 4). Dass die umstrittene Einzonung insbesondere auch unter dem Aspekt der Lärmimmissionen gestützt auf die Aktenlage ausreichend dokumentiert ist, wurde bereits ausgeführt und es kann, um Wiederholungen zu vermeiden, darauf hingewiesen werden.

#### **E. 7**

a) In verfahrensrechtlicher Hinsicht wirft der Beschwerdeführer den kommunalen Behörden eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vor. Der Bericht der Verkehrsingenieure vom 25. Januar 2010 sei erstmals in angefochtenen Entscheid des Regierungsrates erwähnt worden. Den Stimmberechtigten sei er jedenfalls nicht bekannt gewesen. Dieser Bericht sei nicht zur Einsicht öffentlich aufgelegt worden. Bedenklich sei zudem, dass er nicht einmal den Mitgliedern der Ortsplanungskommission zugänglich gewesen sei. Diese Verletzung des rechtlichen Gehörs sei beachtlich. Der Bericht habe immerhin dazu gedient, dem Beschwerdeführer in verschiedener Hinsicht die Legitimation zur Beschwerde abzusprechen. Weshalb der Bericht den Stimmbürgern vorenthalten worden sei, könne bloss vermutet werden. Die Vorinstanz hätte im angefochtenen Entscheid festhalten müssen, dass dem Beschwerdeführer der erwähnte Bericht zu Unrecht vorenthalten worden sei. Der Rechtsvertreter des betroffenen Grundeigentümers hält in seiner Vernehmlassung entgegen, für den Fall, dass Rechte von Stimmberechtigten verletzt worden wären, hätten sich jene mit Stimmrechtsbeschwerde dagegen zur Wehr setzen müssen. Die Stimmberechtigten hätten keine Stimmrechtsbeschwerden erhoben. Namens des Regierungsrates führt das BUWD in der Vernehmlassung aus, der erwähnte Fachbericht habe nebst zahlreichen weiteren Unterlagen als Grundlagen für die Ortsplanung gedient. Er habe auch nicht öffentlich aufgelegt werden müssen. Im Übrigen wisse man nicht, inwieweit der Fachbericht im Sinne einer orientierenden Unterlage den aufgelegten Akten beigelegt oder der Öffentlichkeit sonst wie zugänglich gemacht worden sei. Der Bericht sei dem Regierungsrat zusammen mit dem Antrag des Gemeinderates um Genehmigung der Ortsplanung eingereicht worden. Eine allfällige Verletzung des rechtlichen Gehörs wäre im Übrigen im vorinstanzlichen Verfahren als geheilt zu betrachten. Der Gemeinderat hält zur Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs in seiner Vernehmlassung fest, dass der Verkehrsbericht nicht als einzige Beurteilungsgrundlage für die Einzonungen gedient habe. Dass dem Beschwerdeführer oder den Stimmberechtigten das rechtliche Gehör verletzt worden sei, treffe nicht zu. Eine allfällige Verletzung von Rechten der Stimmberechtigten hätte mit Stimmrechtsbeschwerde geltend gemacht werden müssen. b) Inwiefern eine Beeinträchtigung des Stimmrechts "Dritter" im vorliegenden Verfahren eigene Interessen des Beschwerdeführers tangieren könnte, ist nicht zu ersehen. Damit fehlt dem Beschwerdeführer von vornherein die Legitimation, derlei in diesem Verfahren geltend zu machen (vgl. BG-Urteil 1C\_335/2010 vom 28.9.2010, E. 3.3.3; LGVE 2010 II Nr. 13 E. 6b;

Urteil V 10 346 vom 4.11.2011, E. 7c/cc). Kommt hinzu, dass es der Beschwerdeführer unterlassen hat, innerhalb von zehn Tagen seit Kenntnis der angeblichen Beeinträchtigung des Stimmrechts, Stimmrechtsbeschwerde zu führen (vgl. § 160 Abs. 2 und 3 des Stimmrechtsgesetzes vom 25.10.1998 [StRG; SRL Nr. 10; vgl. mit Bezug auf die kurze Rechtsmittelfrist: LGVE 2010 III Nr. 7: V 10 93 vom 28.6.2010). Abgesehen davon kann dahin stehen, ob die Rechtspflegeordnung gemäss Stimmrechtsgesetz im Bereich des kantonalen Planungsrechts durch die spezifischen Vorgaben der §§ 63 Abs. 3 und 64 Abs. 3 PBG derogiert wird. Dafür spricht die Vermutung, wonach der Gesetzgeber in diesem Sachzusammenhang eine Gabelung des Rechtsweges vermeiden wollte. Eine abschliessende Erörterung der angeschnittenen Rechtspflegeproblematik erscheint indes entbehrlich. Hier genügt die Feststellung, dass der Rechtsschutz im Kontext der Überprüfung von Beschwerden gegen (überprüfbare) Raumplanungsmassnahmen gewahrt bleibt, vorausgesetzt, die Sachurteilsvoraussetzungen seien hiefür gegeben (Urteil V 07 6 vom 20.2.2008, E. 4a). c) Nach Lage der Akten steht fest, dass den kommunalen Behörden als Grundlage für die in Erwägung gezogenen Raumplanungsmassnahmen umfangreiche Unterlagen zur Verfügung gestanden haben. Dazu gehörte auch der Bericht der Verkehrsingenieure vom 25. Januar 2010. Dass dieser im Rahmen der Planaufgabe den Stimmberechtigten und - was im vorliegenden Verfahren allein massgebend ist - dem Beschwerdeführer zugänglich gewesen wäre, behauptet der Gemeinderat so nicht und ist nach Lage der Akten im Übrigen auch nicht zu ersehen. Bei dieser Sachlage muss als erstellt gelten, dass der Bericht der Verkehrsingenieure vom 25. Januar 2010, wie vom Beschwerdeführer geltend gemacht, ihm nicht öffentlich zugänglich war. Es fragt sich, ob dem Beschwerdeführer in dieser Hinsicht das Akteneinsichtsrecht verletzt worden ist. Dazu ist Folgendes festzuhalten: Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) beinhaltet (u.a.) das Recht auf Akteneinsicht (statt vieler: Bickel/Waldmann, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, Zürich 2009, N 94 zu Art. 29 VwVG). Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Entscheidung zu bilden, d.h. entscheidungsrelevant sind oder sein könnten (Waldmann/Bickel, a.a.O., N 95 zu Art. 29 VwVG; ferner: Aemisegger, in: Aemisegger/Haag, Praxiskommentar a.a.O., N 144 zu Art. 34 RPG). Eine Ausnahme besteht lediglich bei Akten des internen amtlichen Verkehrs. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 29 Abs. 2 BV lässt sich aus dem Gehörsanspruch denn auch kein Anspruch auf Einsicht in "interne Verwaltungsdokumente" ableiten, da verhindert werden soll, dass die interne Meinungsbildung der Verwaltung über die entscheidenden Aktenstücke und die erlassenen begründeten Entscheide hinaus vollständig vor der Öffentlichkeit ausgebreitet wird (BGE 129 IV 146 E. 3.3.1 mit weiteren Hinweisen). Dies gilt insbesondere für Berichte verwaltungsinterner Fachstellen, die sich darauf beschränken, an sich feststehende Tatsachen sachverständig zu würdigen (BGE 115 V 303 ff. E. 2g/bb). Keine internen Akten sind demgegenüber Berichte oder gar Gutachten zu strittigen Sachverhaltsaspekten. Diese unterliegen praxisgemäss dem Akteneinsichtsrecht, weil der Anspruch auf rechtliches Gehör - vorbehaltlich gewisser, hier nicht interessierender Ausnahmen - das Recht einschliesst, an Beweiserhebungen teilzunehmen und sich zum Beweisergebnis zu äussern (BGE 115 V 303 E. 2g/bb). Wie die Einsichtsgewährung auszugestalten ist, beurteilt sich nach der zur Diskussion stehenden Interessenlage im konkreten Fall (Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 248; Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N 71 zu § 8). d) Soweit ersichtlich, vertritt der Gemeinderat (zu Recht) nicht den

Standpunkt, beim Bericht der Verkehrsingenieure vom 25. Januar 2010 handle es sich um ein Aktenstück, das im Lichte der wiedergegebenen Praxis dem Akteneinsichtsrecht entzogen werden dürfte. Somit stellt sich die Frage, ob dem Gemeinderat eine Verletzung des Akteinsichtsrechts vorzuwerfen ist. Fest steht, dass der Fachbericht dem Gemeinderat bereits vor der Beschlussfassung über die in Frage stehenden Raumplanungsmassnahmen vorlag. Wohl trifft zu, dass Behörden im Allgemeinen nicht verpflichtet sind, Akten von Amtes wegen zur Einsicht vorzulegen. So ist es in erster Linie Sache der am Verfahren beteiligten Parteien, Akteneinsicht zu beantragen. Wenn dies unterlassen wird, können sie sich hinterher nicht über eine Gehörsverletzung beklagen. Insofern verwirken sie ihren Anspruch auf Akteneinsicht (vgl. Albertini, a.a.O., S. 248). Anders präsentiert sich die Ausgangslage, falls die Behörde von sich aus eine Ergänzung der aufgelegten Akten vornimmt und dies ohne Wissen der Parteien. Insofern auf solche weiteren Akten abgestellt wird, ist die Behörde gehalten, von sich aus Akteneinsicht in die Belege zu gewähren. Gegebenenfalls mag ausreichen, die Parteien über die Aktenergänzung zu orientieren. Der Hinweis des Gemeinderates, man habe sich nicht oder bloss am Rande auf die erwähnte Aktenergänzung gestützt, erscheint unbehelflich, zumal der Bericht der Verkehrsingenieure vom 25. Januar 2010 sowohl in materieller als auch in formeller Hinsicht den Standpunkt des kommunalen Planungsträgers untermauert hat. Nach dem Gesagten ergibt sich, dass der Gemeinderat dem Beschwerdeführer mit Bezug auf diesen Bericht das Recht auf Akteinsicht verletzt hat. Hierin liegt eine Verletzung des rechtlichen Gehörs. e) Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist formeller Natur. Dies bedeutet, dass seine Verletzung ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache zur Aufhebung der angefochtenen Entscheidung führt. Es kommt demnach nicht darauf an, ob die Verletzung des rechtlichen Gehörs für den Ausgang der materiellen Streitsache von Bedeutung ist. Vorbehalten bleiben indes Fälle, in denen die Verletzung "nicht besonders schwer" wiegt und dadurch geheilt werden kann. Voraussetzung dafür ist, dass sich die Partei vor der Rechtsmittelinstanz zur Sache äussern kann und diese die Tat- und Rechtsfragen uneingeschränkt überprüft. Damit relativiert die Praxis die starren Folgen der formellen Natur des Gehörsanspruchs (BGE 134 I 150; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1710; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 314; Waldmann/Bickel, a.a.O., N 108 ff. zu Art. 29 VwVG; Merkli/Auer, Gehörsverletzung und Heilung, in: ZBl 1998 S. 97 ff.). Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass ihm im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens das Akteneinsichtsrecht verweigert worden wäre und er damit vom streitbetroffenen Bericht vor Einreichung seiner Verwaltungsbeschwerde nicht hatte Kenntnis nehmen können (vgl. auch Ziff. 5.9.3 der Erwägungen des Gemeinderates zur Einsprache des Beschwerdeführers in der Botschaft zur Totalrevision der Ortsplanung, wo darauf hingewiesen wird, dass die Ergebnisse der Verkehrszählungen beim Bauamt der Gemeinde eingesehen werden können). Dass der Beschwerdeführer offensichtlich Einblick in die von der Beschwerdegegnerin ergänzten Akten hatte, ergibt sich zudem auch daraus, dass er in seiner Beschwerde an die Vorinstanz sich mit der Lärmschutz-Beurteilung auseinandersetzte. Angesichts der weiteren umfangreichen Unterlagen, die dem Beschwerdeführer auch bekannt waren und auf die sich der kommunale Planungsträger ebenfalls abgestützt hat und abstützen konnte, ist die Verletzung des rechtlichen Gehörs durch die Beschwerdegegnerin als nicht schwer einzustufen. Da der Vorinstanz zudem uneingeschränkte Beurteilungskompetenz zustand, kann damit die Verletzung des rechtlichen Gehörs im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens als geheilt betrachtet werden.

## E. 8

a) Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, Lärmimmissionen seien von unabhängigen Fachleuten zu beurteilen. Die Q AG und die R AG seien Partnergesellschaften. Beide hätten ihre Büros an der gleichen Adresse, verfolgten die gleichen Ziele, führten eine gemeinsame Homepage, verwendeten dieselben E-Mail-Adresse und würden unter dem gleichen Firmen-Logo auftreten. Anscheinend sei die Q AG für allgemeine Planungsaufgaben zuständig und die R AG nehme konkrete Abklärungen und Beurteilungen vor, so etwa Abklärungen in Bezug auf den Lärmschutz. S sei Verwaltungsrat der Q AG und seit 30 Jahren ständiger Mitarbeiter der Gemeinde Meggen für Planungsaufgaben. Dessen Honorarforderungen gegenüber der Gemeinde beliefen sich im Jahre 2009 auf Fr. Z. Aufgrund dieser wirtschaftlichen Interessenlage sei leicht nachvollziehbar, dass die beauftragte Q-Unternehmensgruppe als langjährige Auftragsnehmerin der Gemeinde wohl keine Lärmschutzbeurteilung vornehme, die sich aus Sicht der Gemeinde als ungünstig erweise. Die Unabhängigkeit der Q AG müsse daher bezweifelt werden. Es sei rechtsstaatlich bedenklich, wenn ein Unternehmen mit einer unabhängigen Lärmschutzbeurteilung beauftragt werde, das zu derselben Unternehmensgruppe gehöre wie dasjenige Unternehmen, das seit Jahren für alle Planungsarbeiten in der Gemeinde zuständig sei. Es entspreche dem Sinn und dem Zweck des Beizugs eines Gutachters, dass die Angelegenheit unabhängig und frei von jeglichen Interessenverbindungen beurteilt werde. Für den Gutachter würden die gleichen Ausstandsgründe gelten wie für die entscheidende Behörde. Die beauftragte Q AG stehe derart eng mit dem Ortsplaner der Gemeinde in Verbindung, dass nicht von einer unabhängigen Begutachtung gesprochen werden könne. Weil die Q AG den Gutachterauftrag nicht abgelehnt habe, sei § 14 Abs. 1 lit. g VRG verletzt worden. Vorinstanz und Gemeinderat verweisen auf die Fachkompetenz der Q AG und sehen keine Verletzung von Ausstandsbestimmungen. b) Der Bund weist die Kompetenz zur Schaffung der Raumplanung den Kantonen zu (Art. 75 Abs. 1 BV). Wahrgenommen wird diese Sachaufgabe von staatlichen Hoheitsträgern, denn die räumliche Ordnung muss gegen starke Kräfte durchgesetzt werden können. Dieser Aspekt unterstreicht gleichsam, dass Raumplanung nicht an Private delegiert werden kann. Hingegen ist sie bei der Umsetzung (u.a.) zwingend auf Beiträge von fachkundigen Privaten angewiesen (vgl. Nüssle, Demokratie in der Nutzungsplanung und Grenzen der informellen Absprachen, Freiburg 2005, S. 13/14). Im Kanton Luzern ist das Ortsplanungsverfahren in den §§ 61 ff. PBG verankert. Es steht ausser Frage, dass die Gemeinden nicht nur befugt, sondern angehalten sind, qualifizierte Fachleute mit der Erarbeitung von Planungsentwürfen und den dazugehörigen Planungsberichten zu beauftragen. Kantonaales Recht lässt dafür auch Raum und Bundesrecht steht dem, wie skizziert, nicht entgegen (vgl. dazu auch: BUWD, Wegleitung zum Ortsplanungsverfahren, Luzern 2008, Ziff. 3.3, S. 10). Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass der Beizug von privaten - präziser von verwaltungsexternen - Planungsbüros nicht zu beanstanden ist. Soweit der Beschwerdeführer in diesem Punkt sinngemäss einen abweichenden Standpunkt einnimmt, kann ihm mit Blick auf die Rechtsordnung nicht gefolgt werden. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass sich die Regeln über den Ausstand an sich nicht nur auf Personen beziehen, die Entscheidungen erlassen bzw. anfechtbare Beschlüsse fällen, sondern auch auf diejenigen mitbeteiligten Personen, welche solche (anfechtbaren) Beschlüsse vorbereiten, denn Letztere nehmen zuweilen entscheidenden Einfluss auf den Gehalt solcher Entscheide (vgl. Rhinow/Koller/ Kiss/ Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 1193 mit Hinweis auf BGE 119 V 464 ff.). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass in solchen

Verfahren auch für die beigezogene Experten die Ausstandsbestimmungen der §§ 14-16 VRG sinngemäss anwendbar sind (§ 93 Abs. 2 VRG; LGVE 1991 II Nr. 44). c) Der Beschwerdeführer will im vorliegenden Fall eine Verletzung von § 14 Abs. 1 lit. g VRG darin erblicken, dass zwischen dem in der Gemeinde Meggen seit Jahren tätigen Ortplaner und der Q AG, welche die Verkehrslärmbeurteilung für den kommunalen Planungsträger habe vornehmen müssen, eine sehr enge, partnerschaftliche Verbindung bestehe. Diese Verhältnisse sprächen gegen die Unabhängigkeit der von der Q AG erstatteten Expertise. Vielmehr hätten die Mitarbeiter der Q AG in den Ausstand treten müssen. Der Argumentation des Beschwerdeführers vermag das Verwaltungsgericht nicht zu folgen. Gemäss § 14 Abs. 1 lit. g VRG befindet sich im Ausstand, wer aus einem "andern sachlich vertretbaren Grund" als befangen erscheint. Darunter fallen beispielsweise die Vorbefassung, enge Beziehungen oder Interessenbindungen, die geeignet sind, Misstrauen in die Unparteilichkeit - auch eines Gutachters - zu wecken. Das Misstrauen muss aber objektiv, durch vernünftige Gründe gerechtfertigt sein. Der Anspruch auf Unabhängigkeit und Unparteilichkeit reicht bei einem Experten weniger weit als bei richterlichen Behörden (vgl. BGE 125 I 119 ff. = Pra 88 Nr. 165 S. 867 ff.; LGVE 1999 II Nr. 25 E. 2a mit Hinweisen). Daher kann die Rechtsprechung zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von Gerichtsbehörden nicht etwa auf Experten übertragen werden. Vielmehr müssen die Anforderungen an dessen Unparteilichkeit in jedem Einzelfall, und zwar unter Berücksichtigung seiner Funktion ermittelt werden (vgl. BGE 125 I 124 E. 3f). Anhaltspunkte dafür, dass die mit der Abklärung der Lärmproblematik betrauten Experten des Q AG ihre Aufgabe nicht fachkundig erfüllt hätten, weil sie mit dem (erfahrenen) Raumplaner wirtschaftlich eng verbunden sind, sind nicht zu ersehen. Nichts anderes erkannte die Dienststelle uwe, welche die Begutachtung der Lärmfrage im Rahmen der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes ebenfalls zu überprüfen hatte. So zweifelte etwa der zuständige Mitarbeiter der Geschäftsstelle Ereignisdienste und Lärm in der Dienststelle uwe in seinem Amtsbericht vom 13. Mai 2011 weder den Fachverstand noch die Objektivität der Mitarbeiter der Q AG in diesem Kontext an. Auch das Verwaltungsgericht hat keinen Grund, diese fachkundige Sicht in Zweifel zu ziehen. Sodann kann auch nicht behauptet werden, die beigezogenen Mitarbeiter der Q AG hätten im Rahmen der Erfüllung des Gutachterauftrags persönliche Interessen verfolgt, die es ihnen verunmöglicht hätten, dem Expertenauftrag fachkundig und der Objektivität verpflichtet nachzukommen. Gegenteiliges ist nach Lage der Akten jedenfalls nicht ersichtlich. Bei dieser Sach- und Rechtslage erscheint die Rüge des Beschwerdeführers, wonach das Gutachten der Q AG in Verletzung von Bestimmungen über den Ausstand verfasst worden sei, als unbegründet.

## **E. 9**

In materieller Hinsicht verfolgt der Beschwerdeführer das Ziel, die Einzonung des im Streit liegenden Geländes im angrenzenden Bereich zu verhindern. Wie im Sachverhalt unter Buchstabe A erwähnt, erfolgte die umstrittene Einzonung in diesem Gelände im Rahmen der umfassenden Überprüfung der Nutzungsplanung von Meggen. Dass der kommunale Planungsträger die Grundnutzung einer integralen Überprüfung unterziehen durfte, ist nicht zu beanstanden. So sieht Art. 21 Abs. 2 RPG vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 120 Ia 231 E. 2b mit Hinweisen). Andererseits sind Pläne revidierbar, da dem Grundeigentümer kein Anspruch auf dauernden Verbleib seines Landes in derselben Zone

zukommt und Planung und Wirklichkeit bei Bedarf in Übereinstimmung gebracht werden müssen (BGE 123 I 182 E. 3a). Für die Frage, ob die Veränderung der Verhältnisse erheblich ist und damit ein öffentliches Interesse an einer Planänderung besteht, bedarf es einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung u.a. der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung (vgl. BGE 128 I 198 E. 4.2). Je neuer ein Zonenplan ist, umso mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen (BGE 120 Ia 233 E. 2c; 113 Ia 455 E. 5a). Nach Ablauf des Planungshorizontes, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 lit. b RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen und nötigenfalls anzupassen (Urteil 1P.293/1994 des Bundesgerichts vom 20.12.1994, E. 3c, publiziert in: ZBl 1996 S. 36). Im Rahmen dieser Gesamtrevision können auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind die in Betracht fallenden öffentlichen und privaten Interessen zu erfassen und im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung und im Lichte der Ziele und Grundsätze der Raumplanung gegeneinander abzuwägen (Art. 1 und 3 RPG; Art. 2 und 3 der Raumplanungsverordnung vom 28.6.2000 [RPV; SR 700.1]). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der widerstreitenden Interessen ist jedoch - namentlich wenn einzelne Zuzonungen im Streit liegen - Ermessensfrage. In Ermessen greift das Gericht indes nur soweit ein, als dieses in in rechtswidriger Weise ausgeübt wurde (Urteil V 08 294 vom 7.12.2009, E. 1b/bb, mit Hinweisen [u.a.] auf LGVE 1999 II Nr. 9 E. 1c und 1996 II Nr. 2 E. 1b). Eine rechtsfehlerhafte Ermessensbetätigung liegt insbesondere nicht etwa bereits dann vor, wenn eine abweichende Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn der in Frage stehende Ermessensentscheid betreffend die strittige Planung, wie dargetan, rechtsfehlerhaft ist oder anders gesagt, gegen geltendes Recht verstösst. Wie es sich hierbei verhält, ist nachfolgend zu prüfen. Die letzte integrale Revision der Ortsplanung von Meggen stammt von 1996 und wurde vom Regierungsrat mit Entscheid Nr. 1054 vom 29. April 1997 genehmigt. Seither sind 14 Jahre verstrichen. Nach dem Gesagten steht ausser Zweifel, dass der kommunale Planungsträger die Gesamtzonenplanung in Angriff zu nehmen hatte, nur schon um den geänderten rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Weiterer Überlegungen dazu bedarf es nicht.

## **E. 10**

Fraglich bleibt, ob die Zuweisung des Geländes im benachbarten Gelände des Beschwerdeführers im Einklang mit der Rechtsordnung steht. a) Der Beschwerdeführer beanstandet die Einzonung sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht unter verschiedenen Aspekten. Formelle Vorbringen sind als Erstes zu überprüfen (vgl. BG-Urteil 1C\_100/2009 vom 22.9.2009, E. 2 mit Hinweis auf BGE 132 V 252 E. 1.3.2). Der Beschwerdeführer macht mit Bezug auf die Einzonung geltend, K habe als Mitglied der Ortsplanungskommission eigene Interessen verfolgt. Er sei als Bevollmächtigter und Berater des Eigentümers des interessierenden Grundstücks aufgetreten. Auch die Vorinstanz habe im angefochtenen Entscheid festgehalten, dass K bei diesem Geschäft

hätte in den Ausstand treten müssen. Unzutreffend sei indes die Feststellung, dass K die Ausstandsregeln beachtet habe. Entgegen der Meinung der Vorinstanz hätte K an Orientierungssitzungen betreffend das interessierende Grundstück nicht anwesend sein dürfen. Die Weichen für die Einzonung seien bereits an den Sitzungen der Ortsplanungskommission von 2005 und 2006 gestellt worden. Damals sei K nicht im Ausstand gestanden. Vielmehr sei der Ausstand über längere Zeit bewusst ignoriert worden. Dieser Eindruck werde dadurch bestärkt, dass die Einwände des Beschwerdeführers dazu in der Planungskommission nicht einmal protokolliert worden seien. b) Im Jahre 1988 erwarb die K AG, deren einzelzeichnungsberechtigter Verwaltungsratspräsident damals K war, das streitbezogene Grundstück. 1991 veräusserte die K AG diese Parzelle an den Beschwerdegegner, der bestrebt war, sein Grundstück einzuzonen. Vorinstanz und Gemeinderat gingen vor diesem Hintergrund davon aus, dass K den Beschwerdegegner darin unterstützte, zumal er sich in diesem Zusammenhang als dessen Vertreter ausgab. K seinerseits war Mitglied der Planungskommission. Es fragt sich, ob er gestützt auf § 14 Abs. 1 lit. e VRG überhaupt gehalten war, Ausstandsregeln zu beachten, wie die Vorinstanz annimmt. Die Ausstandspflicht kann sich nicht nur auf Personen beziehen, die einen Entscheid erlassen, sondern auch auf diejenigen, welche ihn vorbereiten, denn sie beeinflussen Entscheide oftmals in bedeutsamer Weise (vgl. Urteil V 10 346 vom 4.11.2011, E. 4a). Fraglich ist indes, ob Analoges auch mit Bezug auf Mitglieder einer Planungskommission in Erwägung zu ziehen ist. Aufgabe der Planungskommission ist es, der Bevölkerung in geeigneter Weise bei deren Mitwirkung im Rahmen der Nutzungsplanung (Art. 4 RPG) sozusagen eine Hilfestellung zu bieten, um in dieser Hinsicht die demokratische Legitimation der Planung sicherzustellen. Art. 4 RPG ist mithin dem Demokratieprinzip verpflichtet. Dieses spricht nun aber alle Personen an, ohne Nachweis ihrer Betroffenheit (Nüssle, a.a.O., S. S. 130 ff.). Diese Überlegungen verdeutlichen, dass für Mitglieder von Planungskommissionen von vornherein nicht die gleiche Formstrenge gelten kann, wie für Mitglieder verfügender Behörden und deren Personal. Dies gilt in besonderer Weise auch mit Bezug auf die Einhaltung von Regeln über den Ausstand. Dass K in der Ortsplanungskommission an der Debatte über die Zonenzuweisung der interessierenden Parzelle nicht aktiv teilgenommen hat, kann als erstellt gelten und genügt nach dem Gesagten vollauf. Somit dringt der Beschwerdeführer auch mit seiner Rüge der Verletzung von Ausstandsregeln nicht durch. Weiterer Abklärungen dazu bedarf es nicht.

## **E. 11**

a) Im Folgenden ist zu überprüfen, ob die strittige Einzonung materiell rechtmässig ist. Zur Diskussion steht konkret die Zuweisung von Land von einer Nichtbau- in eine Bauzone. Der Beschwerdeführer hält im Wesentlichen entgegen, die Einzonung sei keine geringfügige Arrondierung der vorhandenen Bauzone in diesem Gelände. Vielmehr erschwere die Zonenzuweisung den Grenzverlauf zwischen Bau- und Landwirtschaftszone. Das im Streit liegende Gelände liege peripher am Rande des Siedlungsgebietes. Die Zonenzuweisung ignoriere die Bergstrasse in ihrer Funktion als natürliche Grenze zwischen Bau- und Nichtbaugebiet. Der Blick auf die Planungsgeschichte zeige, dass die mit der Planung betrauten Organe hier nie eine Arrondierung des Siedlungsgebietes verfolgt hätten. Der Regierungsrat habe den rechtserheblichen Sachverhalt nicht korrekt festgestellt und das Recht nicht richtig angewendet. Konkret habe er mit der Zonenzuweisung das Planungsziel der Erhaltung der naturnahen Landschaft (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG) verletzt. Das eingezonte Gelände sei auch nicht Bestandteil eines weitgehend überbauten Landes im Sinne von Art.

15 lit. a RPG. Ferner habe der kommunale Planungsträger den Geotopschutz verletzt. Bei alledem sei unklar, welche Linie die Gemeinde mit Bezug auf die Grundsätze der Raumplanung überhaupt verfolgt habe. Noch 1986 und 1996 habe man zu verstehen gegeben, dass an peripherer Lage kein Gelände neu eingezont werden soll. Diesen Grundsatz habe man ohne ersichtlichen Grund hier missachtet. Die angefochtene Einzonung folge hier keinen sachlichen Kriterien und sei willkürlich. Im Zeitpunkt der öffentlichen Planaufgabe sei auch noch kein Bebauungskonzept für das in Frage stehende Gebiet vorhanden gewesen. Auch diesbezüglich habe die Vorinstanz das rechtliche Gehör verletzt. Jedenfalls habe die Gemeinde durch die verspätete Information gegen die Pflicht verstossen, die Bevölkerung frühzeitig zu informieren. Das beanstandete Vorgehen illustriere die bevorzugte Behandlung des Beschwerdegegners. Auch sei die Vorinstanz zu Unrecht nicht auf Rügen eingetreten, welche die Eingliederung des Bebauungskonzeptes zum Gegenstand gehabt hätten. Tatsache sei, dass das aufgelegte Bebauungskonzept gegen das in § 140 Abs. 1 PBG und § 30 Abs. 1 BZR verankerte Prinzip der Eingliederung verstosse. b) Der Beschwerdegegner wendet ein, bereits heute sei etwa die Hälfte des streitbezogenen Grundstücks eingezont. Mit der umstrittenen Zonenzuweisung komme lediglich eine Fläche von ca. 3'677 m<sup>2</sup> dazu. Diese Teilfläche diene bereits heute der bestehenden Einzelvilla als Rasenfläche. Zudem werde die Parzelle von einer zweigeschossigen Wohnzone mit einer AZ von 0.25 in eine zweigeschossige Wohnzone mit einer AZ von 0.22 umgezont. Für die bereits eingezonte Fläche werde die AZ also reduziert. Aufgrund der Tatsache, dass die Hälfte der Parzelle bereits eingezont sei und an der Grenze zur Landwirtschaftszone eine Erschliessungsstrasse verlaufe, sei es zweckmässig, im Rahmen der Orsplanungsrevision das ganze Grundstück einzuzonen. Planungsziele würden dadurch nicht verletzt. Es sei auch nicht zu beanstanden, dass sich der Grundeigentümer bereits heute um eine sachgerechte Überbauungslösung bemühe und nicht einfach Bauland horte. Mit der Abstimmungsbotschaft habe der Gemeinderat in Wort und Bild auch ein Bebauungskonzept vorgestellt. Die Stimmberechtigten hätten dieses vor der Abstimmung auch einsehen können. Stimmrechtsbeschwerden seien dagegen nicht ergriffen worden. Auf diesen Aspekt sei hier daher nicht einzugehen. Abgesehen davon seien solche Konzepte nicht verbindlich. Sie dienten lediglich als Grundlage und Orientierung der Stimmberechtigten über die Baudichte und die mögliche Gestaltungsplanung. Im vorliegenden Verfahren sei auf verfrühte Vorbringen hiezu nicht weiter einzugehen. Im Wesentlichen den gleichen Standpunkt vertritt das BUWD in seiner Vernehmlassung und hält dafür, dass die Einzonung im Rahmen des der Gemeinde zustehenden Planungsermessens liege. c/aa) Gemäss Art. 15 RPG umfassen Bauzonen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist (lit. a) oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird (lit. b). Das streitbetreffende Gelände im Gebiet Bergstrasse zählt nicht zum weitgehend überbauten Gebiet. Weder der kommunale Planungsträger noch die Vorinstanz vertreten in diesem Punkt einen abweichenden Standpunkt, so dass sich weitere Überlegungen zu diesem Aspekt erübrigen. Hinzuweisen ist weiter auf den Aspekt des Bauzonenbedarfs. Dieser wird (in der Regel) aufgrund der Trendmethode für einen Planungshorizont von 15 Jahren ermittelt. Bei der Bedarfsprognose ist vom Verhältnis der überbauten zu den innerhalb der Bauzone gelegenen noch unüberbauten Flächen auszugehen. Aus der jährlichen Gegenüberstellung dieser Flächen wird die tatsächliche Beanspruchung der Baulandreserven in den vergangenen Jahren berechnet und der im Planungszeitraum zu erwartende Bedarf geschätzt. Diese Methode hat das Bundesgericht als Ausgangspunkt der Bedarfsberechnung

für sachlich vertretbar und zulässig erklärt (BGE 116 Ia 339 E. 3b/aa S. 341, 221 E. 3b S. 231 f.). Es hat aber auch festgehalten, dass die Raumplanung eine auf die erwünschte Entwicklung des Lands ausgerichtete Ordnung der Besiedlung verwirklichen soll (Art. 1 Abs. 1 [Satz 2] RPG). Die Bauzone soll sich sowohl nach der privaten Bauentwicklung richten als auch diese mit Rücksicht auf den Gesamtzusammenhang begrenzen. Folglich rechtfertigt die private Nachfrage allein noch keine Bauzonenerweiterung (BGE 136 II 207 E. 6.2.1. Insofern darf der bisherige Flächenverbrauch nicht einfach fortgeschrieben werden, sondern muss anhand der planerischen Zielvorstellungen kritisch hinterfragt werden (Bertschi, Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen, Raum & Umwelt 2002, S. 29 f.). Zudem gebieten das Konzentrationsprinzip und der Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens, Bauzonenreserven innerhalb bestehender Bauzonen zu nutzen, bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt wird. Dies gilt jedenfalls insoweit, als das Verdichtungspotenzial innerhalb des Planungshorizonts realisierbar und erwünscht ist (Jost, Grösse und Lage von Bauzonen nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, Diss. Zürich 2000, S. 140 ff.). Dementsprechend verpflichtet die RPV die Gemeinwesen, die Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet festzustellen (Art. 31 Abs. 3 RPV) und der kantonalen Genehmigungsbehörde darüber Bericht zu erstatten, wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen (Art. 47 Abs. 2 RPV). Die Gemeinde Meggen gehört gemäss dem in Kraft stehenden kantonalen Richtplan vom 17. November 2009 (vom Kantonsrat am 23.3.2010 und vom Bundesrat mit hier nicht näher interessierenden Änderungen am 24.8.2011 genehmigt) zum Raum "Agglomeration Luzern". Es kann hiezu auf die im zitierten Richtplan 2009 wiedergegebene "Raum- und Zentrenstruktur [R1]" und deren Abbildung 3 (S. 28) verwiesen werden. Das Hauptzentrum Luzern sowie die Regional- und Subzentren bilden zusammen mit den Hauptentwicklungsräumen das Rückgrat für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Luzern und insbesondere für dessen Position im Standortwettbewerb. Mit Blick auf diesen Hintergrund durfte die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid - ohne Rechtsverletzung - in Erwägung ziehen, dass aus übergeordneter Sicht eine (massvolle) Erweiterung von Wohnraum - und damit die Berücksichtigung eines zentralen menschlichen Bedürfnisses - in dieser zentralen Region von und um Luzern und mithin insbesondere auch in der Gemeinde Meggen ausgewiesen ist und auch einem übergeordneten kantonalen Interesse entspricht. Dass die Vorinstanz die Lage des strittigen Geländes sodann als für die Wohnnutzung attraktiv bewertete, ist ebenso wenig zu beanstanden, zumal die Erschliessung des Geländes sichergestellt ist. bb) Die Vorinstanz hat sich im angefochtenen Entscheid auch mit der Planungsgeschichte des streitbezogenen Geländes auseinander gesetzt und nicht etwa übersehen, dass die Einzonung des streitbezogenen Geländes noch vor Jahren in der Tat nicht auf der Traktandenliste gestanden hat. Für den Ausgang des Verfahrens kann der Beschwerdeführer daraus allerdings nichts Substanzielles zu seinen Gunsten ableiten. Dem Planungsträger war nicht verwehrt, auch in diesem Fall geänderten Bedürfnissen nach Einzonung des Geländes Rechnung zu tragen, dies umso weniger, als etwa der Aspekt der Planbeständigkeit der Zonenplanänderung jedenfalls nicht entgegen stand. (...). cc) Im Übrigen hat die Ausscheidung der Bauzone den in Art. 15 RPG enthaltenen Vorgaben zu genügen. Diese im Bundesrecht verankerte Umschreibung der Bauzone bindet die Kantone, welche den bundesrechtlichen Begriff weder enger noch weiter fassen dürfen (LGVE 2003 II Nr. 8 E. 6a; Waldmann/Hänni, a.a.O., N 10 zu Art. 15). Der Beschwerdeführer stösst sich an der mit der umstrittenen Zonenzuweisung resultierenden geänderten Baugebietsabgrenzung im nördlich gelegenen Siedlungsgebiet, unweit vom Megger Siedlungsrand entfernt. Bei der

Überprüfung von Zonenplänen kommt der Baugebietsabgrenzung im Hinblick auf eine zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes in der Tat zentrale Bedeutung zu. Die Abgrenzung des Baugebietes gehört denn auch zu den Grundbedingungen jeder Planung. In diesem Sinne gebietet das RPG, dass Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind (Art. 3 Abs. 3 RPG). Gefordert ist nicht nur eine flächenmässige Beschränkung, sondern auch eine klare Abgrenzung von Siedlung und Landschaft. In diesem Sinne sind bodenverändernde Nutzungsansprüche in räumlich zusammenhängenden Bauzonen zu verwirklichen, damit die Landschaft die ihr zugewiesenen Aufgaben erfüllen kann. Aus diesen Anforderungen sowie aus den Ausscheidungskriterien für die einzelnen Nutzungszonen (vgl. Art. 15-17 RPG) ergibt sich das Gebot der konzentrierten Siedlungen (Urteil 07 373 vom 18.8.2008, E. 2c). Bei alledem darf aber nicht übersehen werden, dass dem kommunalen Planungsträger bei der Festlegung des genauen Grenzverlaufs zwischen Nutzungszonen ein erheblicher Beurteilungs- und Ermessensspielraum zusteht, den das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit dem hier konkret umstrittenen Gelände respektiert (E. 6b). Unter Berücksichtigung der eingeschränkten Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts, der Tatsache, dass es sich beim eingezonten Gelände um eine relativ kleine Landfläche einer teilweise bereits eingezonten, bebauten und erschlossenen Parzelle handelt und auch bundesrechtliche Vorgaben der Einzonung nicht entgegen stehen bzw. erfüllt sind, lässt sich die angefochtene Planung im Bereich Bergstrasse letztlich nicht beanstanden. dd) Was der Beschwerdeführer weiter einwendet, vermag am Verfahrensausgang nichts zu ändern. Wohl trifft zu, dass eine künftige Überbauung im fraglichen Gelände auf den zu beachtenden "Geotopschutz" Rücksicht zu nehmen hat. Eine vertiefte Auseinandersetzung dazu ist in diesem Rechtsmittelverfahren entbehrlich. Im Rahmen einer Überprüfung eines künftigen Gestaltungsplans wird derlei zu beurteilen sein. Analoges gilt mit Bezug auf die Eingliederung einer allfälligen künftigen Überbauung. Unbehelflich ist in diesem Kontext auch der Hinweis des Beschwerdeführers, das vorgelegte Konzept für eine Überbauung des fraglichen Geländes verletze das Gebot der Eingliederung gemäss § 140 Abs. 1 PBG sowie kommunale Bestimmungen betreffend die Wohnzone in der Gemeinde. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass das Bebauungskonzept nicht Gegenstand des anfechtbaren Planungsentscheides ist und daher in diesem Rechtsmittelverfahren nicht überprüft werden kann. (...). Alsdann ist der Beschwerdeführer in diesem Gerichtsverfahren auch mit dem Hinweis nicht zu hören, die Stimmberechtigten von Meggen hätten sich gegen das Bebauungskonzept nicht zur Wehr setzen können. Wie unter E. 7b ausgeführt, ist der Beschwerdeführer nicht legitimiert, hier Rechte Dritter geltend zu machen. Beizufügen ist, dass es der Beschwerdeführer selbst unterlassen hat, innert der Rechtsmittelfrist gemäss § 160 Abs. 2 und 3 StRG Stimmrechtsbeschwerde zu führen. Dass die Vorinstanz in diesem Kontext sonst wie Parteirechte des Beschwerdeführers verletzt haben könnte, weil sie - wie der Beschwerdeführer moniert - verspätet auf das Bebauungskonzept hingewiesen habe, trifft nicht zu. So ist nicht zu beanstanden, dass sich der einzonungswillige Grundeigentümer bereits im Rahmen der Nutzungsplanung um eine Überbaumöglichkeit bemüht und eine solche dokumentieren will. Er zeigt damit, nicht Bauland horten zu wollen, was aus Sicht der Raumplanung erwünscht ist (dazu: Gilgen, Kommunale Richt- und Nutzungsplanung, Zürich 2001, Ziff. 2.1.5. S. 84 ff.). Mit der Abstimmungsbotschaft hat der Gemeinderat das interessierende Bebauungskonzept vorgestellt. Damit ist rechtsgenügend erstellt, dass sich die Stimmberechtigten noch vor der Abstimmung damit

vertiefter hätten auseinander setzen können, falls sie einen Bedarf hiezu gesehen hätten. Abgesehen davon verpflichten entsprechende Überbauungskonzepte nicht zu deren Realisierung. Sie vermitteln den Stimmberechtigten vielmehr bloss die Grundlage und die Orientierung darüber, was im Zuge einer späteren Nutzung des Geländes gestützt auf die Planung erwartet werden kann. In dieser Hinsicht konkretisieren sie die zu erwartende ungefähre Baudichte sowie die mögliche Gestaltung der Überbauung, ohne dass in dieser Hinsicht bereits eine entscheidungsfähige bauliche Nutzung des Geländes vorliegen würde, die überhaupt einer differenzierten Überprüfung zugänglich wäre. Damit ist deutlich geworden, dass in diesem Nutzungsplanverfahren auf verfrühte Vorbringen zum Überbauungskonzept nicht weiter einzugehen ist. Für den Fall, dass dem Beschwerdeführer die Legitimation zur Einsprache bzw. Beschwerde im Rahmen einer künftigen Überprüfung eines Gesuches um Genehmigung eines Gestaltungsplans in diesem Gelände zustehen sollte, ist es ihm unbenommen, seine Rechte dannzumal auszuüben.

#### **E. 12**

Nach dem Gesagten steht fest, dass der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kein Erfolg beschieden ist; sie ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten war (Kostenfolgen).

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