

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.91/2007 /ggs

Urteil vom 16. April 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Reeb,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Franz Hess,

gegen

Y._____ AG, Beschwerdegegnerin,
Einwohnergemeinde Ballwil, 6275 Ballwil, handelnd durch den Gemeinderat, vertreten durch
Rechtsanwalt Josef Wehrmüller,
Regierungsrat des Kantons Luzern, 6002 Luzern,
vertreten durch das Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern,
Departementsekretariat, Bahnhofstrasse 15, Postfach 4168, 6002 Luzern,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung,
Obergrundstrasse 46, 6002 Luzern.

Gegenstand
Raumplanung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, vom 18. Dezember
2006.

Sachverhalt:

A.

Im Dorfzentrum von Ballwil, westlich der Kirche, befindet sich der Margarethenhof. Dieser wurde bis
1992 bewirtschaftet und steht seither leer.

Am 15. Dezember 1994 beschloss die Gemeindeversammlung Ballwils den Teilzonenplan Siedlung
(genehmigt am 24. November 1995). Darin wurde der Margarethenhof (Parzelle Nr. 4), einschliesslich
des Bauernhauses Margarethenweg 9 (Parzelle Nr. 587), einer Schutzzone zugewiesen. Gemäss Art.
16 Abs. 3 des Bau- und Zonenreglements (BZR) sind die geschützten Bauten zu erhalten; die übrigen
Bauten dürfen umgebaut oder ersetzt werden, wenn über die gesamte Zone ein Bebauungsplan
vorliegt und die Neubauten bezüglich Lage, Dimension und Gestaltung der gewachsenen
Siedlungsstruktur entsprechen.

Gestützt auf Art. 16 BZR wurde ein Bebauungsplan ausgearbeitet, der am 27. November 2000 von
der Gemeindeversammlung beschlossen und am 1. Mai 2001 vom Regierungsrat genehmigt wurde.
Dieser sah westlich des Bauernhauses Margarethenhof, innerhalb vorgegebener Baulinien und
Volumetrie, einen mehrstöckigen Neubau samt Tiefgarage vor.

Im Jahr 2001 wurden die Scheune und der westseitige Speicheranbau wegen Einsturzgefahr
abgerissen.

B.

Im August 2003 erwarb die Y._____ AG die Parzelle Nr. 4. Diese führte einen Projektwettbewerb
für die Neubebauung der Liegenschaft Margarethenhof durch. Im Sommer 2004 empfahl das
Preisgericht zwei Projekte zur Überarbeitung: Das Projekt "5 Freunde" (1. Rang) und das Projekt
"Baubu" (2. Rang). Im Herbst 2004 empfahl das Preisgericht das überarbeitete Projekt "Baubu" zur
Realisierung.

Am 21. November 2005 hiessen die Stimmberechtigten der Gemeinde Ballwil eine Änderung von Art. 16 BZR sowie des Bebauungsplans Margarethenhof gut. Der neue Bebauungsplan umschreibt im Wesentlichen das erfolgreiche Wettbewerbsprojekt. Hauptsächlicher Unterschied zur bisherigen Planung ist die Anordnung eines zusätzlichen Baubereichs (B) zwischen dem Bauernhaus Margarethenweg 9 und dem gegen Osten hin verschobenen Spycher. Der Hauptbereich (Baubereich A) wird in südöstlicher Richtung verlängert.

C.

Gegen diesen Beschluss erhob X. _____ am 12. Dezember 2005 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Luzern. Dieser wies die Beschwerde am 30. Mai 2006 ab und genehmigte gleichzeitig die Änderungen von Art. 16 BZR sowie des Bebauungsplans Margarethenhof.

D.

Gegen den regierungsrätlichen Entscheid erhob X. _____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern. Am 18. Dezember 2006 wies dieses die Beschwerde ab.

E.

Dagegen hat X. _____ am 12. Februar 2007 staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht erhoben. Sie beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben; eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an das Verwaltungsgericht zurückzuweisen.

F.

Der Gemeinderat der Einwohnergemeinde Ballwil und der Regierungsrat beantragen, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Y. _____ AG und das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Der angefochtene Entscheid erging vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) am 1. Januar 2007. Das Beschwerdeverfahren richtet sich deshalb gemäss Art. 132 Abs. 1 BGG nach den Bestimmungen des OG und der bis zum 31. Dezember 2006 geltenden Rechtsmittelbestimmung des RPG (Art. 34 aRPG).

1.1 Angefochten ist die Änderung des Bebauungsplans Margarethenhof, d.h. eines (Sonder)Nutzungsplans i.S.v. Art. 14 RPG, sowie einer Bestimmung des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Ballwil. Der Rechtsstreit betrifft somit einen Nutzungsplan, weshalb gemäss Art. 34 Abs. 3 aRPG nur die staatsrechtliche Beschwerde ans Bundesgericht offen steht, wenn - wie im vorliegenden Fall - ausschliesslich planungsrechtliche Fragen zu beurteilen sind.

1.2 Die Beschwerdeführerin ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 587 und des darauf befindlichen geschützten Bauernhauses Margarethenweg 9. Ihre Parzelle befindet sich im Perimeter des Bebauungsplans Margarethenhof. Durch die angefochtenen Änderungen wird auf der angrenzenden Parzelle Nr. 4 der Baubereich A in südlicher Richtung gegen die Parzelle der Beschwerdeführerin ausgedehnt. Zudem wird ein neuer Baubereich B 5.25 m östlich der Parzelle der Beschwerdeführerin geschaffen. Damit werden Festlegungen des bisherigen Bebauungsplans u.a. zum Bauabstand zum Nachteil der Beschwerdeführerin abgeändert. Da solche Bestimmungen auch dem Schutz der Nachbarn dienen (vgl. BGE 127 I 44 E. 2d S. 47 mit Hinweisen), wird die Beschwerdeführerin in rechtlich geschützten Interessen berührt und ist deshalb zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).

1.3 Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die staatsrechtliche Beschwerde einzutreten.

2.

Die Beschwerdeführerin rügt in erster Linie, der Grundsatz der Planbeständigkeit gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG und § 22 Abs. 1 des Luzerner Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG/LU) sei in krass rechtswidriger Weise verletzt worden, was sowohl gegen das Willkürverbot als auch gegen Treu und Glauben (Art. 9 BV) verstosse. Der Bebauungsplan Margarethenhof sei am 1. Mai 2001 vom Regierungsrat genehmigt worden; am 30. Mai 2006, d.h. nur fünf Jahre später, habe der Regierungsrat die Änderung dieses Bebauungsplanes genehmigt, ohne dass dies durch eine Änderung der tatsächlichen oder der rechtlichen Verhältnisse gerechtfertigt gewesen sei.

2.1 Nach Art. 21 Abs. 2 RPG werden die Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst, wenn sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben. Ein Zonenplan kann seinen Zweck nur erfüllen, wenn er eine gewisse Beständigkeit aufweist (BGE 120 Ia 227 E. 2b S. 231 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 175 E. 3a S. 182 f.). 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 190 E. 4.2 S. 198 f.).

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 227 E. 2c S. 233; 113 Ia 444 E. 5a S. 455). 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 (Entscheid 1P.293/1994 vom 20. Dezember 1994 E. 3c, publ. in ZBI 97/1996 S. 36). 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 (Urteil 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.2, publ. in ZBI 104/2003 S. 654).

2.2 Von diesen Grundsätzen ging auch das Verwaltungsgericht aus (vgl. E. 3a des angefochtenen Entscheids). Es hielt fest, dass der Luzerner Gesetzgeber von einem Planungshorizont von nur 10 Jahren ausgehe (vgl. § 22 Abs. 2 PBG/LU). Zu berücksichtigen sei zudem, dass es sich schon beim geltenden Bebauungsplan aus dem Jahre 2001 um eine für diese Planungsstufe relativ konkrete Vorgabe gehandelt habe. In Anlehnung an die Regelung der Gestaltungsplanung in § 80 PBG/LU (wonach ein Gestaltungsplan erlischt, wenn mit den Bauarbeiten nicht innert fünf Jahren seit Inkrafttreten desselben begonnen werde), erscheine deshalb im vorliegenden Fall eine Überprüfung bereits nach 5 Jahren vertretbar, nachdem eine Überbauung der Schutzzone auf Basis der bestehenden Planung auch nicht ansatzweise zur Ausführung gelangt sei (E. 3d S. 8 des angefochtenen Entscheids).

Diese Ausführungen werden von der Beschwerdeführerin an sich nicht beanstandet. Ihr Einwand (S. 13 der Beschwerdeschrift) beruht auf einem Missverständnis: Das Verwaltungsgericht hat nicht behauptet, eine Überbauung gemäss den detaillierten Vorgaben des ursprünglichen Bebauungsplans hätte nicht realisiert werden können, sondern lediglich gesagt, eine solche Überbauung sei nicht zur Ausführung gelangt. Letzteres ist unstrittig.

2.3 Das Verwaltungsgericht verneinte das Vorliegen einer veränderten rechtlichen Ausgangslage: Die Änderung von Art. 16 BZR habe lediglich die beabsichtigte Änderung des Bebauungsplans rechtlich sicherstellen sollen und sei deshalb nicht Ursache, sondern Folge der Bebauungsplanänderung (E. 3c des angefochtenen Entscheids).

Das Verwaltungsgericht ging jedoch davon aus, dass sich mit dem Vorliegen der Wettbewerbsergebnisse die tatsächlichen Verhältnisse wesentlich geändert hätten, weil die beiden siegreichen Architektenteams eine Überbauung auch ausserhalb der bisher geltenden Baubereiche für städtebaulich sinnvoll und angemessen erachtet hätten, dies insbesondere, um den Margarethenplatz gegen Süden räumlich abzuschliessen. Die neuen planerischen Einsichten seien im Rahmen eines Wettbewerbs gewonnen worden, d.h. in einem qualifizierten Evaluationsverfahren, das besondere Gewähr für eine qualifiziert hochwertige Planung geleistet habe. Ziel des Wettbewerbs sei es gerade gewesen, das ursprüngliche Schutzzonenziel zu realisieren, d.h. den Hof in seiner Substanz zu erhalten. Dass insbesondere die Realisierung des Baubereichs B für die Beschwerdegegnerin auch in wirtschaftlicher Hinsicht einen Zugewinn bedeuten dürfte, sei eine legitime Nebenerscheinung. Das Verwaltungsgericht nahm an, das öffentliche Interesse an der Umsetzung einer qualitativ überzeugenden Überbauungslösung mit der Aussicht auf eine baldige Renovation der bestehenden Bausubstanz überwiege das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Weitergeltung des bestehenden Planungszustandes.

3.

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, es gehe nicht an, mittels Durchführung eines privaten Wettbewerbs eine knapp fünf Jahre alte Planung aus den Angeln zu heben, zumal wenn die Wirtschaftlichkeit des Projekts - und damit unbeachtliche private Interessen - ein entscheidendes Wettbewerbskriterium darstellen und es den Teilnehmern ausdrücklich gestattet werde, von den geltenden Vorschriften abzuweichen. Die Beschwerdegegnerin habe die Parzelle Nr. 4 im August 2003 gekauft, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Bebauungsplans, und habe deshalb gewusst, in welcher Form das Grundstück überbaut werden könne. Wenn sie auf dieser Grundlage kein wirtschaftliches Projekt realisieren könne, rechtfertige dies keine Planänderung. Das Interesse an dem Erhalt der geschützten Bausubstanz dürfe nicht zugunsten der Planänderung berücksichtigt werden; ansonsten würden Eigentümer geradezu dazu animiert, schützenswerte Bausubstanz zerfallen zu lassen, um durch eine neue Planung zusätzliches wirtschaftliches Potential zu schaffen.

3.1 Der Bebauungsplan Margarethenhof diene als Grundlage für den Projektwettbewerb. Eine Verletzung der Bebauungsplanvorschriften führte allerdings nicht zum Ausschluss, wenn sie klar deklariert wurde und "in einer markanten Qualitätssteigerung des Gesamtkonzepts eine stichhaltige

und eindeutig formulierte Begründung" fand (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 7.3 S. 8). Damit wurde nicht auf wirtschaftliche, sondern auf qualitative Kriterien abgestellt. Auch in den Beurteilungskriterien (Wettbewerbsprogramm, Ziff. 8 S. 10) spielt die Wirtschaftlichkeit eine untergeordnete Rolle.

Die Zusammensetzung des Preisgerichts, in dem neben Architekten und der Bauherrschaft auch der Gemeinderat, die Kirchgemeinde, die Vereine von Ballwil, die kantonale Denkmalpflege und der Heimatschutz vertreten waren, belegt ebenfalls, dass die wirtschaftlichen Interessen der Beschwerdegegnerin nicht im Vordergrund standen, sondern dass es in erster Linie darum ging, ein Projekt zu finden, das die schützenswerten Gebäude in ihrer Substanz und den Margarethenhof als Einheit erhält, und zugleich eine sinnvolle Nutzung und Neuüberbauung des Geländes zulässt.

3.2 Der Verfall der bestehenden Bausubstanz, die bereits 2001 zum Abriss einzelner Nebenbauten geführt hat, ist nicht der Beschwerdegegnerin anzulasten, die das Gelände erst im August 2003 gekauft hat. Im Übrigen ist es nicht von vornherein unzulässig, sondern liegt im Planungsermessens der Gemeinde, ein Bebauungskonzept zu suchen, das auch wirtschaftlich attraktiv ist und deshalb sicherstellt, dass Gelder in die Renovation der geschützten Bausubstanz investiert werden, um diese vor dem Verfall zu bewahren. Auch wenn behördlich angeordnete Erhaltungsmassnahmen möglich sein sollten, kann doch der Bestand der schutzwürdigen Bauten langfristig nur durch deren sinnvolle Nutzung gewährleistet werden.

4.

Die Beschwerdeführerin macht weiter geltend, durch den neuen Bebauungsplan würden die Schutzzonenziele der Erhaltung der gewachsenen Siedlungsstruktur und des ursprünglichen Hofbildes völlig negiert und ihr Grundstück in massivster Weise beeinträchtigt: Durch das Heranrücken des Baubereichs A bis auf ca. 9 m an das Grundstück der Beschwerdeführerin sowie durch den neu ausgeschiedenen Baubereich B, der über maximale Dimensionen von 20.33 auf 15.15 m verfüge und nur 5.25 m von der Grundstücksgrenze der Beschwerdeführerin entfernt sei, werde eine völlig neue Siedlungsstruktur geschaffen, die durch die gewaltigen Dimensionen (3 Vollgeschosse zuzüglich Attika) in ihrer Wirkung noch verstärkt werde. Es entstehe ein in sich geschlossener Hof, von dem die Liegenschaft der Beschwerdeführerin ausgeschlossen werde. Das Bauernhaus Margarethenweg 9 werde damit völlig erdrückt und vom Margarethenplatz ausgegrenzt. Die Feststellung des Verwaltungsgerichts (E. 3a des angefochtenen Entscheids), wonach aus dem Architektenwettbewerb eine städtebaulich und gestalterisch überzeugendere Lösung auch bezüglich der Liegenschaft der Beschwerdeführerin hervorgegangen sei, sei deshalb willkürlich und widerspreche zudem der Feststellung des Gerichts an anderer Stelle, wonach der Baubereich B eine erhebliche Beeinträchtigung für die Beschwerdeführerin bedeute.

4.1 Zwischen den Beteiligten ist streitig, ob Art. 16 BZR a.F. nur den Erhalt der schützenswerten Bauten bezweckte, oder auch die Wahrung der gewachsenen Siedlungsstruktur und des Hofbildes. Die Frage kann jedoch offen bleiben: Art. 16 Abs. 3 BZR n.F. schreibt ebenfalls die Erhaltung der geschützten Bauten vor und verlangt, dass Neubauten bezüglich Lage, Dimensionen und Gestaltung dem "Hofcharakter" entsprechen; diesen Anforderungen muss auch der neue Bebauungsplan genügen, der sich auf Art. 16 BZR n.F. stützt.

4.2 Gemäss dem Bericht des Preisgerichts liegt die Hauptstärke des dem Bebauungsplan zugrunde liegenden Projekts in der gekonnten Positionierung der Neubauten um einen gut proportionierten Platz; diese definierten zusammen mit den Altbauten den neuen stimmigen Margarethenplatz, der über die verschiedenen Zugänge mit der unmittelbaren Umgebung und dem Dorf vernetzt sei. Die leichte Verschiebung des Spychers unterstütze die Absicht, den Platz zu fassen. Der historisch wertvolle Spycher begrenze zusammen mit dem kleineren Mehrfamilienhaus (Baubereich B) den Platz nach Süden. Mit differenzierten Gebäudehöhen und einem leichten Abknicken des Platzhauses (Baubereich A) reagiere das Projekt auf das geschützte Bauernhaus Margarethenhof. Zusätzlich erlaube der Gebäudeknick das, für den Ort ebenfalls wichtige, südlich gelegene Bauernhaus (d.h. das Haus der Beschwerdeführerin) über die Diagonale in die neu entstehende Situation mit einzubeziehen. Wie sich aus dieser Beschreibung ergibt und der Bebauungsplan bestätigt, wird das Haus der Beschwerdeführerin nicht völlig vom Margarethenplatz ausgeschlossen, sondern bleibt zumindest von Teilen des Platzes aus sichtbar. Der neu vorgesehene Abschluss nach Süden wurde auch im erstprämiierten Projekt "Fünf Freunde" vorgesehen und vom Preisgericht ausdrücklich als erwünscht bezeichnet (vgl. Bericht des Preisgerichts vom 2. Juni 2004, S. 12).

Dieser südliche Abschluss entspricht auch der historischen Siedlungsstruktur: Bis ins Jahr 2001 war dem Spycher ein Anbau angegliedert, der ein nicht unbedeutendes Volumen aufwies (angefochtener Entscheid E. 3d S. 9). Der Vorwurf, es entstehe ein völlig neues Hofbild, erscheint daher unberechtigt. Das Haus der Beschwerdeführerin stand schon immer am Rand, und nicht im Zentrum des Margarethenplatzes, dessen Mittelpunkt das alte Bauernhaus Margarethenhof bildet.

4.3 Unstreitig ist immerhin, dass der Baubereich B zumindest in der Tiefe (in Nordsüdrichtung) eine viel grössere Ausdehnung aufweist als der ehemalige Anbau, und das projektierte Mehrfamilienhaus mit drei Geschossen und einem (zurückversetzten) Attikageschoss das Bauernhaus der Beschwerdeführerin visuell dominieren wird. Für die Beschwerdeführerin bedeutet dies zweifellos einen Nachteil gegenüber dem Bebauungsplan 2001, der hier eine Freifläche vorsah. "Massivste Beeinträchtigungen" des Grundstücks der Beschwerdeführerin sind dagegen nicht ersichtlich, zumal die Hauptfassade des Gebäudes der Beschwerdeführerin nicht nach Osten, gegen den Baubereich B, gerichtet ist.

Auf die Interessen der Beschwerdeführerin wurde im Rahmen des Einspracheverfahrens insofern Rücksicht genommen, als der Baubereich B im Süden um 3 m zurückgenommen wurde, die Geschosshöhen um je 0.2 m auf 2.8 m reduziert, der einzuhaltende Abstand leicht erhöht und die Fassadenlänge reduziert worden sind; damit kann ihr gegenüber der ordentliche Grenzabstand eingehalten werden (vgl. Botschaft des Gemeinderates zur Gemeindeversammlung vom 21. November 2005, S. 64).

4.4 Der Baubereich A liegt nordöstlich der Parzelle der Beschwerdeführerin und hält einen Grenzabstand von mindestens 9 m ein. Unmittelbar nördlich der Parzelle der Beschwerdeführerin ist eine Freifläche vorgesehen. Dies bedeutet eher einen Vorteil gegenüber der im Bebauungsplan 2001 an dieser Stelle vorgesehenen Tiefgarageneinfahrt. Auch durch seine abgeknickte Form nimmt das im Baubereich A vorgesehene Platzhaus Rücksicht auf das Haus der Beschwerdeführerin, das in den Margarethenplatz miteinbezogen werden soll. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, aus dem Architekturwettbewerb sei eine städtebauliche und gestalterisch überzeugendere Lösung hervorgegangen, auch bezüglich der Liegenschaft der Beschwerdeführerin (angefochtener Entscheid E. 3d S. 9), kann deshalb nicht als willkürlich betrachtet werden.

4.5 Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgehalten hat, besteht keine besondere Vertrauenssituation, wie beispielsweise eine behördliche Zusicherung, welche die Beschwerdeführerin berechtigt hätte, in den Fortbestand des Bebauungsplans 2001 zu vertrauen. Auch die Aussage der Beschwerdeführerin, sie habe die Parzelle Nr. 587 im Vertrauen auf und im Hinblick auf die Beständigkeit des Bebauungsplans Margarethenhof erworben, muss relativiert werden: Nach Auskunft der Gemeinde datiert ihr Erwerb vom 8. September 2000, d.h. einem Zeitpunkt, in dem der Bebauungsplan noch nicht beschlossen worden war.

5.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass das Verwaltungsgericht von einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse aufgrund der Ergebnisse des Projektwettbewerbs ausgehen durfte, ohne das Willkürverbot und oder den Grundsatz von Treu und Glauben zu verletzen. Auch die vom Verwaltungsgericht durchgeführte Interessenabwägung, wonach das öffentliche Interesse an der Umsetzung einer qualitativ überzeugenden Überbauungslösung mit der Aussicht auf eine baldige Renovation der bestehenden Bausubstanz das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Weitergeltung des bestehenden Planungszustandes überwiege, lässt keine Verfassungsverletzung erkennen. Unter Berücksichtigung insbesondere des Detaillierungsgrades und des deshalb kürzeren Planungshorizontes des Bebauungsplanes 2001 (vgl. oben, E. 2.2) durfte das Verwaltungsgericht auch eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit verneinen, ohne verfassungsmässige Rechte der Beschwerdeführerin zu verletzen.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten (Art. 156 OG). Da die private Beschwerdegegnerin nicht anwaltlich vertreten ist, hat sie praxismässig keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (BGE 110 V 72 E. 7 S. 82, 132 E. 4d S. 134 f.; 113 Ib 353 E. 6b S. 357). Dagegen ist die anwaltlich vertretene Einwohnergemeinde Ballwil - als kleine Gemeinde ohne eigenen Rechtsdienst - für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Einwohnergemeinde Ballwil für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.-- zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, der Einwohnergemeinde Ballwil, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 16. April 2007

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: