

BGer 1C 241/2019 vom 19. August 2019

Bundesgericht, 2019-08-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_241_2019

FR: TF 1C 241/2019 du 19 août 2019

IT: TF 1C 241/2019 del 19 agosto 2019

Regeste

Raumplanung | Raumplanung und öffentliches Baurecht

Erwägungen

E. 1.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig. Ausgenommen ist der Antrag, die Abstimmung vom 9. Juni 2013 sei teilweise aufzuheben. Angefochten ist vorliegend einzig das Urteil des Kantonsgerichts (zum Ganzen: Urteil 1C_585/2017 vom 20. April 2018 E. 1.1 f. mit Hinweis).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der rechtserhebliche Sachverhalt geht aus den Akten jedoch hinreichend hervor, weshalb darauf verzichtet werden kann.

E. 2.1

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Zuweisung ihres Grundstücks zur Tourismuszone sei willkürlich (Art. 9 BV). Sie macht insbesondere geltend, das Grundstück liege nicht am Seeufer, sondern an der vielbefahrenen Haldenstrasse. Auch sei auf das Zuweisungskriterium der bestehenden publikumsorientierten Erdgeschossnutzung ohne sachliche Gründe verzichtet worden. Die Rentabilität ihres Betriebs könne nicht gewährleistet werden. Trotz dieser und weiterer Vorbringen zur Frage, ob die Zuweisung in die Tourismuszone sachlich geeignet sei, habe sich das Kantonsgericht nicht damit auseinandergesetzt. Es habe die Eignung dieser Zuweisung zur Erreichung des mit der Einführung der Tourismuszone verfolgten Ziels nicht geprüft, sondern sich auf die Frage beschränkt, ob eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie vorliege. Wie vor ihm der Regierungsrat habe es sich zu Unrecht als an den Ermessensentscheid der Stadt Luzern gebunden erachtet. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700) sei jedoch keine Beschränkung der Kognition zulässig.

E. 2.2

Das Kantonsgericht hat in seinem Urteil die Vorbringen der Beschwerdeführerin berücksichtigt. Dass es dies unter dem Titel der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie getan hat, ist nicht massgeblich. Auch ist nicht ersichtlich, dass es dabei seine Kognition in einer mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG unvereinbaren Weise eingeschränkt hätte. Die Beschwerdebehörde hat bei der nach dieser Bestimmung gebotenen vollen Überprüfung im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist, insbesondere, wenn es um lokale Angelegenheiten geht (BGE 145 I 52 E. 3.6 S. 57 ff.; Urteil 1C_97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3; je mit Hinweisen). Die Erwägungen des

Kantonsgerichts entsprechen einer mit der erforderlichen Zurückhaltung vorgenommenen Prüfung der Angemessenheit des kommunalen Entscheids und sind mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG vereinbar. Wie aus den nachfolgenden Ausführungen hervorgeht, bestehen zudem sachliche Gründe, das Grundstück der Beschwerdeführerin der Tourismuszone zuzuweisen. Dass das Kantonsgericht Art. 10 BZR willkürlich ausgelegt oder in anderer Weise gegen das Willkürverbot verstossen hätte, ist deshalb ebenfalls nicht zu erkennen.

E. 3.1

Die Beschwerdeführerin rügt eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Hotel Beau Séjour. Dieses sei wie das Grand Hotel Europe im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet. Im Fall des Grand Hotel Europe diene der ISOS-Eintrag als Kriterium für die Zuweisung zur Tourismuszone, im Fall des Hotels Beau Séjour werde trotz eines solchen Eintrags von der Zuweisung abgesehen.

E. 3.2

Das Kantonsgericht hat festgehalten, dass das Hotel Beau Séjour wesentlich kleiner ist als das Grand Hotel Europe, was auch die Beschwerdeführerin einräumt. Dies stellt einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung in Bezug auf den Einbezug in die Tourismuszone dar (Art. 8 Abs. 1 BV). Zudem liegt es in der Natur der Raumplanung, dass die Gebiete, in denen gewisse Nutzungen erlaubt oder aber ausgeschlossen sind, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen. Im Planungsrecht hat der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung deshalb nur eine abgeschwächte Bedeutung (BGE 142 I 162 E. 3.7.2 S. 170 mit Hinweisen). Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich damit als unbegründet.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), wobei sie festhält, dass eine Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) und eine Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden aufgrund der bundesgerichtlichen Erwägungen in BGE 142 I 162 nicht mehr zur Diskussion stehe. Der durch die raumplanerische Massnahme bewirkte Eingriff in die beiden von ihr angerufenen Grundrechte ist deshalb vorliegend nach denselben Kriterien zu beurteilen: Er ist zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt, verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht einschränkt (Art. 36 BV). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht bei der Beschränkung von Grundrechten frei. Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 142 I 162 E. 3.2.2 S. 165 mit Hinweis).

E. 4.2

Das Bundesgericht hat das Vorliegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Tourismuszone in BGE 142 I 162 E. 3.4 S. 167 bejaht. Ebenfalls bejaht hat es das öffentliche Interesse (a.a.O., E. 3.5 S. 168 mit Hinweisen). Dieses besteht darin, eine (weitgehende) Umnutzung bestehender Hotels zu Gewerbe- oder (Luxus-) Wohnzwecken zu verhindern und damit das touristische Angebot mit der Hotelinfrastruktur am See zu erhalten. Auf die betreffenden Erwägungen, die nicht auf das damals betroffene Hotel Schweizerhof beschränkt sind, sondern im Grundsatz gleichermassen für das Grand Hotel Europe gelten, kann verwiesen werden. Zu prüfen ist dagegen im Folgenden die Frage, ob

angesichts der unterschiedlichen Situation der beiden Hotels auch im vorliegenden Fall die Verhältnismässigkeit gewahrt ist.

E. 5.1

Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24 mit Hinweisen).

E. 5.2

Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst die Erforderlichkeit des Eingriffs. Die Erhaltung des Gebäudes könne mittels einer Ortsbildschutzzone B gewährleistet werden. Weiter ist sie der Auffassung, das öffentliche Interesse sei in ihrem Fall zu relativieren. Das Grand Hotel Europe liege nicht am Seeufer, sondern an der viel befahrenen Haldenstrasse. Von den Passanten des am Ufer entlangführenden Spittelerquais werde es kaum wahrgenommen. Dies habe sich auch am Augenschein gezeigt, weshalb es nicht nachvollziehbar sei, wenn das Kantonsgericht festhalte, dass das Grand Hotel Europe als Endpunkt der Hotelmeile am See in Erscheinung trete. Auch im ISOS werde vermerkt, das Grand Hotel Europe liege "weit aussen in der Halde". Zudem macht die Beschwerdeführerin geltend, der Eingriff treffe sie hart. Ihr Betriebskonzept beruhe auf Gruppenreisenden und einem lediglich saisonalen Betrieb. Die Hotelgäste würden mit Cars herangeführt. Ihnen werde lediglich ein Nachtessen angeboten. Ein Restaurant oder eine andere publikumsorientierte Erdgeschossnutzung gebe es nicht. Die Feststellung im angefochtenen Urteil, wonach das Erdgeschoss, wenn auch eingeschränkt, dem Publikum bereits heute offenstehe, sei aktenwidrig. Der Hoteldirektor habe am Augenschein dargelegt, dass tagsüber kein Servicepersonal zur Verfügung stehe. Hinter dem Hotel befänden sich weiter lediglich sieben Parkplätze. Ein ganzjähriger Hotelbetrieb für Individualreisende würde erheblich mehr Personal erfordern und ein Restaurant wäre angesichts der peripheren und verkehrsintensiven Lage sowie der beschränkten Parkplatzzahl kaum rentabel zu führen. Es sei jedoch davon auszugehen, dass sie mittelfristig gezwungen sein werde, das Erdgeschoss umzugestalten und ihr Betriebskonzept aufzugeben. Der kantonalrechtliche Bestandesschutz werde sie davor nicht bewahren, weil dieser bei baulichen Massnahmen, die zu einer Wertvermehrung führten, nicht gelte. Das Kantonsgericht, das sich nur zu werterhaltenden baulichen Massnahmen äussere, übersehe, dass in der Hotellerie die Konkurrenzfähigkeit verliere, wer lediglich werterhaltend investiere. Die Zuteilung des Grundstücks zur Tourismuszone sei aus diesen Gründen sowohl unzumutbar als auch ungeeignet, den Gesetzeszweck der Erhaltung der Hotellerie an attraktiven und städtebaulich exponierten Lagen zu erreichen.

E. 5.3

Die Zuweisung des Grundstücks zu einer Ortsbildschutzzone vermag die Hotelnutzung nicht sicherzustellen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist darin deshalb gegenüber der Zuweisung zur Tourismuszone keine mildere, aber ebenfalls taugliche Massnahme zu erblicken. Wie bereits ausgeführt, wird mit der Tourismuszone die Bewahrung der Hotelnutzung und nicht bloss die Erhaltung schutzwürdiger Bauten angestrebt. Die Rüge, die Voraussetzung der Erforderlichkeit sei nicht erfüllt, ist deshalb unbegründet.

E. 5.4

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Eignung und der Zumutbarkeit weist das Kantonsgericht zum einen auf die Bedeutung des öffentlichen Interesses an einer Zuweisung des Grand Hotel Europe zur Tourismuszone hin. Gemäss dem ISOS-Eintrag handle es sich um einen wichtigen Endpunkt der Hotelmeile am See. Der Augenschein habe dies bestätigt. Bei der Gewichtung der entgegenstehenden privaten Interessen sei zu berücksichtigen, dass Art. 10 Abs. 3 und 4 BZR Handlungsspielräume gewährten. Zudem habe sich am Augenschein gezeigt, dass das Erdgeschoss (wenn auch eingeschränkt) dem Publikum an sich bereits heute offen stehe. Die Zuweisung zur Tourismuszone führe daher insbesondere auch nicht etwa dazu, dass die Beschwerdeführerin ihr anerkanntermassen erfolgreiches Betriebskonzept umstellen müsste. Anhaltspunkte dafür, dass dieses nicht in Einklang mit dem in Art. 10 Abs. 5 BZR verankerten Erfordernis einer publikumsorientierten Nutzung des Erdgeschosses oder eines vom Stadtrat bezeichneten anderen Geschosses gebracht werden könnte, seien mithin nicht erkennbar. Zum anderen hält das Kantonsgericht fest, die Beschwerdeführerin sei aufgrund der kantonalrechtlichen erweiterten Bestandesgarantie nicht verpflichtet, Massnahmen in die Wege zu leiten, geschweige denn, an ihrem bewährten Betriebskonzept Modifikationen vorzunehmen oder gar bauliche Massnahmen zu ergreifen.

E. 5.5

Bezüglich der Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Zuweisung zur Tourismuszone drängt sich im vorliegenden Fall ein Vergleich mit den Erwägungen des bereits mehrfach erwähnten BGE 142 I 162 zum Hotel Schweizerhof auf. Das Bundesgericht hielt damals fest, gerade in touristisch bedeutenden Orten wie Luzern komme der Erhaltung von Hotelbauten ein grosses öffentliches Interesse zu. Dieses Interesse sei angesichts der Lage des Hotels Schweizerhof direkt am See besonders ausgeprägt, handle es sich dabei doch um einen städtebaulich und historisch besonders schutzwürdigen Bereich (a.a.O., E. 3.5 S. 168 mit Hinweisen). Die Lage des vorliegend in Frage stehenden Grand Hotel Europe ist weniger prominent, da es nicht direkt am See, sondern zurückversetzt an der Haldenstrasse und zudem weiter weg vom Stadzentrum entfernt liegt. Dennoch ist die Feststellung, es bilde den Endpunkt der Hotelmeile am See, nicht zu beanstanden, da es in einem engen örtlichen Zusammenhang mit den weiteren an die Haldenstrasse grenzenden Hotels steht. Es besteht deshalb ein erhebliches öffentliches Interesse daran, auch diesen Bereich für den Tourismus und die Bevölkerung zu erhalten. Dieses Interesse ist allerdings angesichts der beschriebenen Lage weniger stark ausgeprägt als beim Hotel Schweizerhof.

E. 5.6

Mit Blick auf die weiteren Ausführungen des Kantonsgerichts zur Eignung und Zumutbarkeit der Massnahme ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin detailliert und nachvollziehbar dargelegt hat, weshalb sie davon ausgeht, dass eine publikumsorientierte Nutzung des Erdgeschosses (bzw. eines anderen Geschosses) unter den gegebenen Umständen nicht rentabel sei. Eine solche Nutzung ist in Art. 10 Abs. 5 BZR jedoch zwingend vorgeschrieben ("in jedem Fall"). Vor diesem Hintergrund ist schwer verständlich, dass das Kantonsgericht ohne Auseinandersetzung mit den betreffenden Vorbringen festhält, es seien keine Anhaltspunkte erkennbar, dass der Hotelbetrieb nicht mit Art. 10 Abs. 5 BZR in Einklang gebracht werden könnte. Die von der Beschwerdeführerin bestrittene Rentabilität einer solchen Nutzung ist bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit von wesentlicher Bedeutung (vgl. Urteile 1C_144/2015 vom 4.

Januar 2016 E. 5.4, in: ZBl 118/2017 S. 167; 1P.464/2003 vom 28. Oktober 2003 E. 4.2). Verständlich ist weiter auch die Kritik an der vorinstanzlichen Feststellung, das Erdgeschoss stehe gemäss den Erkenntnissen des Augenscheins, wenn auch eingeschränkt, bereits heute dem Publikum offen. Im Augenscheinsprotokoll vom 19. Oktober 2018 findet sich in dieser Hinsicht einzig eine Aussage des Direktors der A._____ AG, wonach für den Fall, dass ausnahmsweise jemand tagsüber etwas Kleines essen möchte, kein Servicepersonal zur Verfügung stehe; ausnahmsweise würde er bei Bedarf als Chef des Hauses das eine oder andere Getränk selbst servieren. Wenngleich die vorinstanzliche Feststellung nicht geradezu als aktenwidrig bezeichnet werden kann, wie die Beschwerdeführerin dies tut, so ist zumindest offensichtlich, dass gemäss dieser Aussage das gegenwärtige Angebot weit entfernt ist von einer eigentlichen publikumsöffentlichen Nutzung im Sinne von Art. 10 Abs. 5 BZR. Wie es sich mit alledem verhält, kann jedoch offenbleiben, sofern die Verhältnismässigkeit der vorliegend umstrittenen raumplanerischen Massnahme aufgrund der kantonalrechtlichen Bestandesgarantie als gewährleistet erscheint. § 178 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) sieht dazu unter dem Titel "Bestandesgarantie innerhalb der Bauzonen" Folgendes vor: 1 In Bauzonen dürfen rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften widersprechen, erhalten und zeitgemäss erneuert werden. 2 Sie dürfen zudem umgebaut, in ihrer Nutzung teilweise geändert oder angemessen erweitert werden, wenn a. dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird und b. keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Zu § 178 Abs. 1 PBG hält das Kantonsgericht fest, dass darunter insbesondere auch Vorkehrungen zur Modernisierung der Baute zu verstehen seien. Unter Umständen dürfe sogar das Volumen in unbedeutender Weise vergrössert und das Erscheinungsbild angepasst werden. Weitergehende Umbauten würden von Abs. 2 erfasst. Obwohl dies im per 1. Januar 2002 revidierten Gesetzestext nicht mehr zum Ausdruck komme, würden dadurch sogar neubauähnliche Umbauten ermöglicht. Ob die Voraussetzungen gegeben seien, lasse sich jedoch nicht abstrakter Weise umschreiben, denn es bedürfe eines konkreten Projekts. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass das Erdgeschoss in absehbarer Zeit umzugestaltet sein werde, was auch den Grundriss erfasse. Gemäss der Gerichtspraxis würde ein derartiger Umbau nicht mehr unter § 178 Abs. 1 PBG fallen. Dies trifft zweifellos zu (vgl. LGVE 2004 II Nr. 19 E. 3a), doch übersieht die Beschwerdeführerin, dass das Kantonsgericht ebenfalls ausgeführt hat, solche weitergehenden Umbauten würden von Abs. 2 erfasst. Vorausgesetzt ist dafür, dass dadurch die Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (lit. b). Zumal bei einer baulichen Umgestaltung des Erdgeschosses unter Beibehaltung der touristischen Zweckbestimmung angesichts der heute bestehenden Nutzung kaum argumentiert werden könnte, die Rechtswidrigkeit werde verstärkt, wäre die Zulässigkeit eines derartigen Vorhabens somit einzig davon abhängig, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Bei der erforderlichen Interessenabwägung können ohne Weiteres die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten privaten Interessen an einem rentablen Betrieb berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass die Verhältnismässigkeit der vorliegend umstrittenen raumplanerischen Massnahme auch im Falle möglicher Umbauten im Rahmen der kantonalrechtlichen Bestandesgarantie sichergestellt werden kann. Gegen einen allfälligen negativen Entscheid stünde der Beschwerdeführerin der Rechtsweg offen.

E. 6

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zuweisung zur Tourismuszone geeignet ist, den dargelegten Gesetzeszweck zu erreichen, da jedenfalls unter Berücksichtigung der kantonalrechtlichen Bestandesgarantie davon auszugehen ist, dass die Rentabilität des Betriebs dadurch nicht gefährdet wird. Damit erscheint die raumplanerische Massnahme zugleich auch als zumutbar, wobei insofern ergänzend darauf hinzuweisen ist, dass Art. 10 Abs. 3 und 4 BZR in einem beschränkten Umfang auch tourismusfremde Nutzungen erlauben. Solche stehen allerdings im konkreten Fall der Beschwerdeführerin, die ihr spezielles Hotelbetriebskonzept aufrechterhalten will, nicht im Vordergrund. Auch die Erforderlichkeit ist zu bejahen, da mit der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Zuweisung zu einer Schutzzone als mildere Massnahme die touristische Nutzung nicht sichergestellt werden könnte. Die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit erweist sich damit als unbegründet.

E. 7

Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

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