

# **BGer 1C 305/2015 vom 14. Dezember 2015**

Bundesgericht, 2015-12-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_305\\_2015](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_305_2015)

FR: TF 1C 305/2015 du 14 décembre 2015

IT: TF 1C 305/2015 del 14 dicembre 2015

## **Regeste**

Raumplanung; Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern | Raumplanung und öffentliches Baurecht

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Gegen den kantonal letztinstanzlichen Endentscheid des Verwaltungsgerichts steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht offen ( Art. 82 lit. a, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG ). Der Beschwerdeführer ist Eigentümer zweier Grundstücke, deren Zonierung sich mit der BZO 2013 ändert. Er ist zur Beschwerde berechtigt ( Art. 89 Abs. 1 BGG ).

### **E. 2.1**

Umstritten ist die Neuzuteilung der Parzellen Nrn. 1204 und 3946 zur von einer Schutzzone B überlagerten Wohnzone. Anhang 1 zum BZR (Ordnungs-Nr. 106) enthält für das Gebiet keine Vorgaben zur Überbauungsziffer, Gebäudelänge, Anzahl der Vollgeschosse oder Fassadenhöhe. Unter "Weitere Bestimmungen" ist aufgeführt, dass das Dichtemass der Neubauten mittels qualifizierten Verfahrens zu bestimmen ist. Eine Gestaltungsplanpflicht ist nicht vorgesehen. Art. 15 BZR enthält allgemeine Bestimmungen zu den Ortsbildschutzzonen, wobei Abs. 2 das erwähnte qualifizierte Verfahren näher regelt. Danach kann bei wichtigen Bauvorhaben in der Ortsbildschutzzone eine architektonisch-städtebauliche Analyse des Bauorts verlangt werden, die Aufschluss über das Verhältnis des Bauvorhabens zu seiner Umgebung geben soll. Art. 17 BZR definiert die Schutzzone B. Diese bezweckt gemäss Abs. 1 die Erhaltung schützenswerter Stadtteile, Bauten und Gärten; als wichtige Bestandteile des Stadtbilds und der Stadtentwicklung sind sie in ihrem Gesamtbild und in ihrer Primärstruktur zu erhalten. Weiter sieht Abs. 3 vor, dass Neubauten und Veränderungen an bestehenden Bauten so auszuführen sind, dass sie sich bezüglich Lage, Stockwerkzahl, Fassadenhöhe, Volumen, Proportionen, Symmetrien sowie Materialwahl und Farbgebung in das Ensemble, welches das Quartierbild prägt, einfügen.

### **E. 2.2**

Der Beschwerdeführer sieht sich durch die neue Ordnung in seinem Eigentum verletzt. Bereits bisher sei das Herrenhaus hinreichend geschützt gewesen. Wolle er die Parzellen in Zukunft baulich nutzen, sei kaum mehr voraussehbar, wie die Baubewilligungsbehörde entscheiden werde. Zudem erachtet er den Grundsatz der Planbeständigkeit nach Art. 21 Abs. 2 RPG (SR 700) als verletzt. Seit der Genehmigung des Bebauungsplans B 138 seien bloss sechseinhalb Jahre vergangen. Bedeutsame Veränderungen der Verhältnisse, die eine Anpassung des Nutzungsplans rechtfertigen würden, habe es seither nicht gegeben. Vor

Erreichen des Planungshorizonts dürften aber geänderte politische Anschauungen nicht berücksichtigt werden.

### **E. 3.1**

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. mit Hinweisen). 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 insbesondere der Geltungsdauer des anzupassenden Zonenplans, seines Inhalts, des Ausmasses der beabsichtigten Änderung und deren Begründung. 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 128 I 190 E. 4.2 S. 198 f. mit Hinweisen). 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. 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 (Urteile 1C\_143/2014 vom 23. Februar 2015 E. 3.1; 1A.125/2005 vom 21. September 2005 E. 4.1, in: URP 2006 S. 151; 1A.162/2002 vom 10. Dezember 2002 E. 5.2 f.; je mit Hinweisen).

### **E. 3.2**

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 RPV [SR 700.1]). Ob die Interessen vollständig erfasst worden sind, ist eine Rechtsfrage. Die relative Gewichtung der potenziell widerstreitenden Interessen ist dagegen weitgehend Ermessensfrage. Das Bundesgericht kann nur eingreifen, wenn das Planungsermessen willkürlich ausgeübt worden ist. Es auferlegt sich zudem Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, wie namentlich bei der Überprüfung von Raumplänen. Es ist nicht oberste Planungsinstanz, sondern hat den Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum der kantonalen Instanzen zu beachten, soweit das Ermessen nach rechtlich zulässigen, sachlichen Kriterien ausgeübt worden ist (zum Ganzen: BGE 119 Ia 362 E. 3a S. 366 und 5a S. 372; Urteil 1C\_143/2014 vom 23. Februar 2015 E. 3.2; je mit Hinweisen).

### **E. 4.1**

Mit Blick auf den Rahmennutzungsplan, die BZO 1994, welche am 9. Februar 1996 vom Regierungsrat genehmigt worden war, erweist sich der Planungshorizont von 15 Jahren als klar erreicht. Eine Überprüfung und allfällige Anpassung waren somit angezeigt. In diesem Rahmen durften nach dem Ausgeführten auch geänderte Anschauungen und Absichten der

Planungsorgane berücksichtigt werden. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers ist der zitierten Rechtsprechung im Übrigen nicht zu entnehmen, dass geänderte Planungsvorstellungen erst nach 15 Jahren eine Rolle spielen. Dies ist vielmehr bereits vorher der Fall, wenn auch in umso geringerem Mass, je jünger die in Frage stehende Planung ist. Dass sich spezifisch in Bezug auf die beiden Grundstücke des Beschwerdeführers keine tatsächlichen oder rechtlichen Veränderungen ergeben haben, steht einer Gesamtrevision der Nutzungsplanung nicht entgegen.

#### **E. 4.2**

Die geänderten Planungsvorstellungen bestehen vorliegend unter anderem darin, dass die 13 Bebauungspläne, die bisher fast das gesamte Gemeindegebiet abdeckten, aufgehoben (Art. 48 BZR) und ihre Bestimmungen in gestraffter und vereinheitlichter Weise in das BZR überführt werden. Zudem wird die Ausnutzungsziffer generell durch die Überbauungsziffer ersetzt, wobei in Ortsbildschutzzonen keine Dichtebestimmungen festgelegt werden.

#### **E. 5.1**

Zu Recht weist die Vorinstanz darauf hin, dass bei der Beurteilung der Planbeständigkeit nebst der BZO 1994 auch der Bebauungsplan B 138 zu berücksichtigen ist. In dieser Hinsicht hält sie fest, dass zwischen der Genehmigung des Bebauungsplans und der BZO 2013 durch den Regierungsrat rund neun Jahre vergangen seien, weshalb der Beschwerdeführer mit der Revision habe rechnen müssen. Das Bestreben der Planungsträgerin, in Bezug auf geschützte Objekte auch auf der Ebene der Nutzungsplanung geeignete Instrumente zur Verfügung zu haben, um insbesondere die Dichte und Nutzung der betroffenen Grundstücke im Einzelfall vertieft abklären zu können, sei nachvollziehbar. Das vorgesehene qualifizierte Verfahren führe zwar erfahrungsgemäss zu einem Zusatzaufwand für die Bauherrschaft. Der Eigentumseingriff, den der Beschwerdeführer dadurch erleide, sei jedoch gering, insbesondere wenn berücksichtigt werde, dass die Nutzbarkeit der beiden Grundstücke aufgrund der Schutzwürdigkeit des Landsitzes bereits anhin beschränkt gewesen sei. Der Landsitz Oberlöchli sei im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) als Baugruppe erfasst. Er zeichne sich durch ein Mitte des 18. Jahrhunderts gebautes Herrenhaus aus und werde begleitet vom daneben stehenden alten Bauernhaus mit Scheune, sei aber bedrängt in zunehmend verbauter Lage. Zudem sei das Herrenhaus seit 1964 auch im kantonalen Denkmalverzeichnis eingetragen. Im Denkmalverzeichnis eingetragene Immobilien dürften gemäss § 5 des Gesetzes des Kantons Luzern vom 8. März 1960 über den Schutz der Kulturdenkmäler (SRL 595; im Folgenden: DSchG) ohne Bewilligung der zuständigen Dienststelle weder renoviert, verändert, beseitigt, zerstört noch sonst wie in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden, wobei Letzteres auf den Umgebungsschutz hinweise. Weitere Einschränkungen ergäben sich aus dem Gestaltungsplan G 298 Oberlöchli IV. Dieser lege gegenüber dem Herrenhaus einen kleinen und einen grossen Respektabstand von 46 und 65 m fest. Zudem sei die Parzelle Nr. 3483 als Grünraum ausgeschieden, der - mit Ausnahme der zwei bestehenden Gebäude - nicht überbaubar sei. Hinzuweisen sei schliesslich auf § 142 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735), wonach bei Veränderungen an Gebäuden oder Gebäudeteilen von geschichtlicher, kunstgeschichtlicher oder besonderer architektonischer Bedeutung, insbesondere an solchen, die im Bauinventar gemäss DSchG eingetragen sind, der Bausubstanz, dem Charakter, der Gestalt und der optischen Wirkung dieser Bauten

Rechnung zu tragen sei. Das gelte auch für Neubauten und Änderungen an bestehenden Bauten in der Umgebung solcher Bauwerke.

## **E. 5.2**

Nach Auffassung des Beschwerdeführers stellt das Kantonsgericht zu Unrecht auf die Genehmigung der BZO-Revision durch den Regierungsrat ab. Es sei die öffentliche Planaufgabe massgebend. Mit ihr äussere der Planungsträger seine Absichten in verbindlicher Weise. Es sei denn auch dieser Zeitpunkt, in dem sich ein betroffener Grundeigentümer entscheiden müsse, ob er ein Rechtsmittel ergreife. Und schliesslich sei zu beachten, dass gemäss § 85 Abs. 2 PBG neue Nutzungspläne und neue Bau- und Nutzungsvorschriften ab dem Zeitpunkt ihrer öffentlichen Auflage als Planungszone gelten. Weiter weist der Beschwerdeführer darauf hin, dass bereits im Rahmen der Überarbeitung des Bebauungsplans B 138 im Jahr 2003 vorgesehen gewesen sei, die Parzelle Nr. 1204 der damaligen Ortsbildschutzzone C zuzuweisen. Dies sei wegen seiner Einsprache schliesslich nicht geschehen. Da die Frage bereits im letzten Planungsverfahren eingehend geprüft worden sei, könne man nun nicht darauf zurückkommen. Selbst die Baudirektion sei zunächst davon ausgegangen, dass sich mit der BZO-Revision für seine Grundstücke nichts ändere. Veränderte Verhältnisse gebe es nicht, auch nicht in politischer Hinsicht. Umso mehr verbiete sich der massive Eingriff in sein Eigentum, der eine sinnvolle bauliche Nutzung praktisch verunmögliche. Schliesslich kritisiert der Beschwerdeführer, das Kantonsgericht spreche in Bezug auf den Ersatz der Ausnützungsziffer durch die Überbauungsziffer zu Unrecht von einem Systemwechsel. Es handle sich dabei nicht um eine grundsätzliche Änderung. Dasselbe gelte für den angeblich neu eingeführten Verzicht auf Dichtebestimmungen in Ortsbildschutzzonen, denn bereits die Ortsbildschutzzonen gemäss BZR 1994 hätten keine Dichtebestimmungen vorgesehen.

## **E. 6.1**

Der Bebauungsplan B 138 wurde vom Regierungsrat am 28. Januar 2005 genehmigt. Die erste öffentliche Auflage der BZO-Revision erfolgte im Herbst 2011, mithin 6 1/2 Jahre später, eine zweite öffentliche Auflage im Frühling 2012. Die Volksabstimmung fand am 9. Juni 2013 statt und der Regierungsrat genehmigte die BZO schliesslich am 3. Juni 2014, mithin 9 Jahre später.

## **E. 6.2**

Hinsichtlich des Alters des Nutzungsplans hat die Rechtsprechung nicht eindeutig festgelegt, ob die öffentliche Auflage, der kommunale Beschluss oder die Genehmigung durch die kantonale Behörde ( Art. 26 RPG ) massgeblich ist (vgl. Urteile P.780/1979 vom 2. Juli 1980 E. 5b; 1P.611/2001 vom 25. Januar 2002 E. 3.3; 1A.167/2002 vom 14. Januar 2003 E. 3.7.1; 1P.37/2005 vom 7. April 2005 E. 2.3; 1C\_145/2008 vom 3. Juli 2008 E. 3.3). Die Frage ist oft nicht entscheidungswesentlich, dies insbesondere dann, wenn zwischen der öffentlichen Auflage, dem kommunalen Beschluss und der Genehmigung durch die kantonale Behörde keine allzu lange Zeit verstreicht. Hinzu kommt, dass je nach Perspektive ein anderer Anknüpfungspunkt im Vordergrund steht. So scheint hinsichtlich der Frage, ob sich seit der letzten Planfestsetzung wesentliche tatsächliche oder rechtliche Änderungen ergeben haben, das Abstellen auf den kommunalen Entscheid angemessener als die mit der Genehmigung erfolgende Inkraftsetzung. Richtet sich der Blick dagegen auf die Nutzungsbeschränkungen, die der Grundeigentümer durch den Plan möglicherweise erleidet, so ist umgekehrt vor allem die rechtliche Geltungsdauer des Plans von Bedeutung.

Ob es vor diesem Hintergrund überhaupt sachgerecht wäre, für alle Fälle den selben Ansatz vorzusehen, ist fraglich und hier nicht abschliessend zu klären. Das Gewicht der Planbeständigkeit ist letztlich im Einzelfall aufgrund aller konkreten Umstände zu bestimmen.

### **E. 6.3**

Das Interesse am Schutz des Landsitzes Oberlöchli wiegt schwer. Im ISOS ist für diesen das Erhaltungsziel A (Erhalten der Substanz) vorgesehen, was bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral erhalten und störende Eingriffe beseitigt werden sollen. Zudem wird dem Landsitz eine besondere architekturhistorische Qualität attestiert. Laut dem Eintrag im kantonalen Denkmalverzeichnis handelt es sich beim Herrenhaus um eines der bedeutendsten barocken Bauwerke des Kantons. Der Beschwerdeführer weist in dieser Hinsicht zwar darauf hin, dass mittlerweile störende Busfahrleitungen erstellt worden seien. Auch sei die im ISOS erwähnte Scheune längstens abgebrochen und durch ein Wohnhaus ersetzt worden. Mit diesen Hinweisen stellt er das Schutzinteresse jedoch nicht grundsätzlich in Frage. Dasselbe gilt für seine Einwände, dass die von der Vorinstanz erwähnten Respektabstände nur für das Gebiet des Gestaltungsplans G 298 gelten würden, wozu die Parzelle Nr. 1204 nicht gehöre, und dass der Gestaltungsplan ohnehin in Zukunft aufgehoben würde. Die Argumentation des Beschwerdeführers zielt vielmehr darauf ab, dass mit dem unter der alten Zonenplanung geltenden Instrumentarium der notwendige Schutz bereits hinreichend gewährleistet gewesen sei und eine Verschärfung deshalb eine unnötige Beschränkung seines Eigentums darstelle. Dieses sich auf die Eigentumsgarantie stützende Argument ist bei der Prüfung, ob eine Planänderung gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG geboten sei, zu berücksichtigen (Urteil 1C\_484/2012 vom 27. Mai 2013 E. 4.4 mit Hinweisen).

### **E. 6.4**

Der Beschwerdeführer hat gestützt auf die letzte Planfestsetzung kein Bauprojekt ausgearbeitet, das aufgrund der neuen Vorschriften obsolet geworden wäre. Auch sind mit der BZO-Revision die für den Landsitz Oberlöchli geltenden Schutzbestimmungen inhaltlich nicht wesentlich strenger geworden. Dies macht der Beschwerdeführer auch nicht geltend. Seine Kritik zielt auf das Fehlen von Bestimmungen über die Gebäudelänge, die Dichte und die zulässige Anzahl Vollgeschosse. Solche Bestimmungen würden nach seiner Ansicht einem Bauherrn zumindest gewisse Anhaltspunkte bei der Planung eines Bauvorhabens geben. Der Vorteil, den der Beschwerdeführer in derartigen Vorgaben erblickt, relativiert sich angesichts der bereits bestehenden Schutzbestimmungen indessen erheblich. Eine Garantie, dass ein Bauvorhaben innerhalb der im Bebauungsplan vorgesehenen Schranken (25 m Gebäudelänge, Ausnutzungsziffer 0.35, zwei Vollgeschosse) bewilligt würde, bestand auch bisher nicht. Ein möglicher Zusatzaufwand entsteht dem Beschwerdeführer freilich aus dem in Art. 15 Abs. 2 BZR vorgesehenen qualifizierten Verfahren, welches die nach dem Bebauungsplan B 138 geltende Quartierplanpflicht ersetzt. Danach kann, wie bereits erwähnt, bei wichtigen Bauvorhaben eine architektonisch-städtebauliche Analyse des Bauorts verlangt werden, die Aufschluss über das Verhältnis des Bauvorhabens zu seiner Umgebung geben soll. Diese Vorschrift lässt sich in der Praxis indessen ohne Weiteres so handhaben, dass sich der dadurch entstehende Aufwand im Rahmen hält und nicht über das Erforderliche hinausgeht. Eine unverhältnismässige Einschränkung des Eigentums ist darin nicht zu erkennen. Allerdings wird die Verhältnismässigkeit auch noch konkret zu prüfen sein, wenn künftig ein

Bauprojekt für die beiden Parzellen vorliegen sollte.

#### **E. 6.5**

Die Beeinträchtigung, die der Beschwerdeführer als Grundeigentümer durch die Revision der Zonenplanung erfährt, ist deshalb insgesamt nur als gering zu qualifizieren. Sie rechtfertigt sich durch das öffentliche Interesse an einer Vereinheitlichung der Regelung für die ganze Gemeinde. Auch wenn man berücksichtigt, dass die erste öffentliche Planaufgabe nur 6 1/2 Jahre nach Inkrafttreten des Bebauungsplans B 138 stattfand und damals die Möglichkeit der Einführung einer Schutzzone verworfen wurde, ist nicht zu beanstanden, dass die Stadt Luzern im Rahmen der Gesamtrevision ihrer Zonenplanung auch die Zonierung der beiden Parzellen des Beschwerdeführers anpasste. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Baudirektion im Rahmen der Ausarbeitung der Planung zunächst davon ausging, für die beiden Parzellen des Beschwerdeführers würde sich nichts ändern, und ihm dies in einem Brief vom 15. Juli 2009 so mitteilte. Ein Vertrauenstatbestand ergab sich aus dieser provisorischen Einschätzung nicht. Dass die Stadt auf konkrete Vorgaben für die Gebäudemasse und die Baudichte verzichtete und statt der vom Beschwerdeführer gewünschten Gestaltungsplanpflicht ein qualifiziertes Baubewilligungsverfahren vorsah, lag schliesslich in ihrem planerischen Ermessen und ist ebenfalls nicht zu beanstanden (vgl. BGE 132 II 408 E. 4.3 S. 416; 120 Ia 270 E. 3b S. 275; je mit Hinweisen). Der angefochtene Entscheid verletzt aus diesen Gründen weder Art. 21 Abs. 2 RPG noch die Eigentumsgarantie gemäss Art. 26 BV. Die Rüge erweist sich daher als unbegründet.

#### **E. 7**

Die Beschwerde ist abzuweisen. Bei diesem Verfahrensausgang trägt der Beschwerdeführer die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens ( 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.