

# **LU\_GERICHTE RRE Nr. 631 vom 9. Juni 2013**

LU Gerichte, 2013-06-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_10391](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_10391)

FR: LU\_GERICHTE RRE Nr. 631 du 9 juin 2013

IT: LU\_GERICHTE RRE Nr. 631 del 9 giugno 2013

## **Regeste**

Die Grünzone ist geeignet, die Überbauung der unmittelbaren Umgebung einer historischen Mauer mit weiteren störenden Hochbauten zu verhindern. Dass einzelne Abschnitte entlang der Mauer bereits überbaut sind, spricht nicht gegen die Freihaltung der noch unverbauten Abschnitte.

## **Erwägungen**

### **E. 4**

Raumplanerische Festlegungen im Allgemeinen und die Nutzungsplanung im Besonderen sind keine Prozesse, die ein für alle Mal durchgeführt werden und danach abgeschlossen sind. Sie müssen veränderten Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung tragen und entsprechend angepasst werden können. Nach Ablauf einer gewissen Zeitspanne und jedenfalls eines Planungshorizonts von 10 bis 15 Jahren muss ein Grundeigentümer deshalb davon ausgehen, dass eine Überarbeitung und Revision der Planung erfolgen und er von Änderungen mitbetroffen sein kann. Das Bundesgericht hat bereits in früheren Urteilen darauf hingewiesen, dass kein Anspruch des Grundeigentümers auf Belassung seines Grundstücks in einer bestimmten bzw. einmal festgelegten Bauzone besteht (BGE 123 II 481 E. 6c S. 489; ZBl 1997 S. 181 und 371). Es besteht namentlich kein unbedingter Anspruch auf Einzonung von Land in die Bauzone (BGE 132 II 218 E. 6.1 S. 228 f.; Urteil des Bundesgerichts 1C\_334/2011 vom 5.1.2012; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen vom 24.8.2010 E. 5.2).

### **E. 4.1**

Das BZR bildet in Verbindung mit Art. 17 RPG sowie den §§ 34, 35 Abs. 4 und 50 PBG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Beschränkungen des Eigentums. Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen allgemein im öffentlichen Interesse (E. II.9). Bei der aus dem Mittelalter stammenden Museggmauer besteht ein erhebliches Schutzinteresse.

### **E. 4.2**

Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist zu prüfen, ob die mit der Grünzone bewirkte Nutzungsbeschränkung im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel geeignet, erforderlich und angemessen ist (E. II.5). Ein massgebender Gesichtspunkt ist dabei, inwieweit die unmittelbare Umgebung der Museggmauer bereits heute überbaut ist. Auf der Nordseite wird die Museggmauer vom Nölliturm bis zum Pulverturm mit einer durchgehenden Grünzone von störenden Bauten freigehalten. Der Abschnitt vom Pulverturm bis zum Dächliturm ist dagegen ziemlich stark überbaut. Die Südseite der Museggmauer ist insgesamt deutlich mehr überbaut als die Nordseite. Der Abschnitt vom Dächliturm bis zum Schirmerturm ist stark bebaut. Demgegenüber sind grössere Abschnitte der Mauer vom

Schirmerturm bis zum Nölliturm zumindest von leicht erhöhter Lage aus gut einsehbar. Der Abschnitt vom Schirmerturm bis zum Zytturm und etwas weiter Richtung Wachturm wird mit einer Grünzone vor störenden Bauten freigehalten. Im darauf folgenden Abschnitt grenzt eine Wohnzone an die Museggmauer, wobei es sich vorwiegend um eine lockere Bebauung mit Villen und grösseren Gärten handelt. Eine Bautiefe von der Mauer entfernt befindet sich an der Rebhalde in der Nähe des streitbetroffenen Grundstücks noch eine grössere Grünzone. Der linienförmige Verlauf der mit Türmen durchsetzten Wehrmauer ist wegen der eher lockeren Überbauung auch in dem an die Wohnzone grenzenden Verlauf gut ersichtlich.

#### **E. 4.3**

Die Stadt Luzern will mit der Grünzone verhindern, dass die Museggmauer noch mehr mit Bauten bedrängt wird, weshalb entlang der Museggmauer keine weiteren Bauten erstellt werden sollen (Bericht und Antrag 31/2012 des Stadtrates vom 22.9.2002, S. 52). Dass andere Abschnitte entlang der Museggmauer bereits überbaut sind, spricht nicht gegen die Freihaltung der noch unverbauten Teile der Mauer. Insbesondere kann die freie Sicht auf die vom Männliturm gegen den Nölliturm abfallende Wehrmauer im Bereich des Grundstücks der Beschwerdeführer erhalten werden. Die Grünzone ist in diesem Sinn geeignet, die Überbauung der unmittelbaren Umgebung der Museggmauer mit weiteren störenden Hochbauten im Bereich dieses Grundstücks zu verhindern und den mit Bäumen besetzten Garten zu erhalten. Diese Schutzmassnahme ist auch notwendig; es ist nicht ersichtlich, dass das gleiche Ziel mit einer mildereren Schutzmassnahme erreicht werden könnte, insbesondere auch nicht mit der von den Beschwerdeführern beantragten Zuweisung zur Wohnzone (Schutzzone B).

#### **E. 4.4**

Schliesslich ist die Angemessenheit der Eigentumsbeschränkung zu beurteilen, also zu prüfen, ob die Schutzmassnahme in einem vernünftigen Verhältnis zur Freiheitsbeschränkung steht, die dem Privaten auferlegt wird (Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 49 f.). Dazu ist vorab festzuhalten, dass mit der Gesamtrevision der Ortsplanung keine weitere, bisher noch nicht bestehende Einschränkung des Eigentums erfolgt. Auch haben sich seit 1994 die Verhältnisse in diesem Gebiet nicht erheblich verändert. Daher drängt sich keine Änderung der Planfestsetzung auf, zumal die Schutzanliegen weiterhin bestehen. Die mittelalterliche Museggmauer liegt in einem Ortsbild von nationaler Bedeutung und ist ein Denkmal von besonderer Schutzwürdigkeit, was durch den Eintrag im Denkmalverzeichnis belegt wird. Es ist daher vertretbar, wenn die Interessen der Eigentümer an der besseren Ausnützung ihres Grundstücks gegenüber den öffentlichen Interessen des Denkmal- und Ortsbildschutzes zurückzutreten haben (vgl. BGE 126 I 219 E. 2c S. 222).

#### **E. 4.5**

Im Ergebnis verstösst damit die Beibehaltung der Grünzone auf dem Grundstück der Beschwerdeführer im Rahmen der Gesamtrevision der BZO nicht gegen die Eigentumsgarantie. 5. Die Beschwerdeführer begründen ihren Antrag auf Zuweisung ihres Grundstücks zu einer Wohnzone auch damit, dass es sich bei diesem Grundstück um eine Baulücke im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handle. Dieser Einwand geht fehl, weil es sich bei der Grünzone eben gerade um eine Bauzone handelt, weshalb nicht von einer Baulücke im Sinn der Rechtsprechung gesprochen werden kann. Auch schreibt

das PBG keine Mindestfläche für Grünzonen vor. Mit der kleinen Grünzone kann die freie Sicht auf die Richtung Nölliturm abfallende Museggmauer gesichert werden, womit die Grünzone ihren Zweck erfüllt. Schliesslich besteht in der Raumplanung grundsätzlich auch kein Anspruch auf Zuweisung eines Grundstücks zu einer (überbaubaren) Bauzone (vgl. E. II.4).

### **E. 5**

Der Inhalt des Grundeigentums wird nicht nur durch die Privatrechtsordnung geprägt, sondern durch die verfassungsrechtliche Ordnung und das gestützt darauf erlassene öffentliche Recht als Ganzes. Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum, wie das Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung festhält, nicht unbeschränkt, sondern nur innert den Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Zu beachten sind namentlich die Anforderungen des Walderhaltungsgebotes, des Gewässerschutzes, des Umweltschutzes und der Raumplanung. Die gewichtigen öffentlichen Interessen, deren Wahrung diese Verfassungsnormen fordern, sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt. Die Zulässigkeit eigentumsbeschränkender raumplanerischer und umweltschützender Massnahmen basiert somit auf einer Interessenabwägung mit der Eigentumsgarantie (BGE 105 Ia 330 E. 3c S. 336). Vorschriften der Bau- und Zonenordnung stellen regelmässig eine Einschränkung des Grundrechts der Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) dar, welche einer gesetzlichen Grundlage bedarf und durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein muss (Art. 36 BV). Vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit halten solche bau- und planungsrechtlichen Vorschriften Stand, wenn sie im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel geeignet, erforderlich und angemessen sind (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Handkommentar, RPG 2006, N 14 ff. zu Art. 27). Raumplanerische Massnahmen, welche eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sichern wollen, erfüllen einen verfassungsrechtlich ausdrücklich anerkannten öffentlichen Zweck. Derartige Vorkehren dürfen auch sozialpolitische Ziele verfolgen. Sie ziehen, soweit sie die Nutzung des Grundeigentums regeln, regelmässig eine Einschränkung der gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten nach sich und können dementsprechend mit wirtschaftspolitischen Auswirkungen verbunden sein. Diese Folge steht zur Wirtschaftsfreiheit grundsätzlich nicht in Widerspruch, solange die Massnahme raumplanerisch bedingt ist und im Zielbereich des verfassungsmässigen Auftrags an die Raumplanung (Art. 75 BV) liegt. Immerhin darf der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit gegenüber derartigen Eingriffen nicht völlig seines Gehaltes entleert werden. Eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit (und indirekt auch eine solche der Eigentumsgarantie) liegt vor, wenn eigentumsbeschränkende Massnahmen der Kantone unter dem Deckmantel der Raumplanung einen Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezwecken, um bestimmte Gewerbebereiche oder Betriebsformen vor Konkurrenz zu schützen oder in ihrer Existenz zu sichern (vgl. BGE 102 Ia 104 E. 5a S. 115 f.). (...)

### **E. 8**

Schutzzonen umfassen nach Art. 17 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer, besonders schöne sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvolle Landschaften, bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler und Lebensräume für schutzwürdige Tiere und Pflanzen. Statt Schutzzonen festzulegen, kann

das kantonale Recht andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Als andere Massnahmen in Frage kommen zum Beispiel Schutzverordnungen, Einzelverfügungen, Inventare und Verzeichnisse, vertragliche Vereinbarungen, Ästhetikgeneralklauseln und Gestaltungsvorschriften sowie Enteignungen. Die Funktion von Schutzzonen können auch andere Zonen erfüllen, solange die darin enthaltenen, einschränkenden Nutzungsvorschriften dem Schutzzweck gerecht werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., N 30 ff. zu Art. 17).

## **E. 9**

Kulturdenkmäler sind Werke menschlicher Tätigkeit, die ihres wissenschaftlichen, künstlerischen, historischen oder heimatkundlichen Interesses wegen zu erhalten sind (§ 1 Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler vom 8.3.1960 [DSchG; SRL Nr. 595]). Kulturdenkmäler von erheblichem wissenschaftlichem, künstlerischem, historischem oder heimatkundlichem Wert, die besonders schutzwürdig sind, werden in das kantonale Denkmalverzeichnis eingetragen (§ 2 Abs. 1 DSchG). Im Denkmalverzeichnis eingetragene Immobilien dürfen ohne Bewilligung der zuständigen Dienststelle weder renoviert, verändert, beseitigt, zerstört noch sonst wie in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden. Sie sind so zu erhalten, dass ihr Bestand dauernd gesichert ist (§ 5 Abs. 1 DSchG). Aus dem DSchG geht hervor, dass bei den im Denkmalverzeichnis eingetragenen Bauten und Anlagen dem Umgebungsschutz eine besondere Bedeutung zukommt ("noch sonst wie in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden"). Eigentumsbeschränkungen zum Schutz von Baudenkmalern liegen allgemein im öffentlichen Interesse. Wie weit dieses öffentliche Interesse reicht, insbesondere in welchem Ausmass ein Objekt denkmalpflegerischen Schutz verdient, ist im Einzelfall sorgfältig zu prüfen (BGE 119 Ia 305 E. 4b S. 309, BGE 118 Ia 384 E. 5a S. 388 f.). Der Denkmalschutz erstreckt sich heute auch auf Objekte neuerer Zeit und auf Gebäude, welche für ihre Entstehungszeit charakteristisch sind. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Objekt Schutz verdient, ist eine sachliche, auf wissenschaftliche Kriterien abgestützte Gesamtbeurteilung vorzunehmen, welche den kulturellen, geschichtlichen, künstlerischen und städtebaulichen Zusammenhang eines Bauwerks mitberücksichtigt. Eine Baute soll als Zeuge und Ausdruck einer historischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Situation erhalten bleiben. Da Denkmalschutzmassnahmen oftmals mit schwerwiegenden Eigentumseingriffen verbunden sind, dürfen sie aber nicht lediglich im Interesse eines begrenzten Kreises von Fachleuten erlassen werden. Sie müssen breiter, das heisst auf objektive und grundsätzliche Kriterien abgestützt sein und von einem grösseren Teil der Bevölkerung bejaht werden, um Anspruch auf eine gewisse Allgemeingültigkeit erheben zu können (vgl. BGE 120 Ia 270 E. 4a S. 275; BGE 118 Ia 384 E. 5a S. 389).

III. Die einzelnen Beschwerden (...) 2.1 Die Stadt Luzern ist ein Ortsbild von nationaler Bedeutung gemäss Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS). Die Museggmauer wurde nach dem publizierten ISOS des Kantons Luzern (Band 1.2, Luzern Orte K-Z) um 1400 erbaut, ist 870 Meter lang und mit neun Wehrtürmen eine der besterhaltenen Wehrmauern der Schweiz (S. 330). Die mittelalterliche Museggmauer bildet einen oberen Abschluss des Quartiers Musegghalde von archaischer Wirkung. Die je verschieden gestalteten Türme bekrönen die ganze Altstadt und gehören zu den Wahrzeichen des Zentralschweizer Hauptorts (S. 372). Das unterhalb der Museggmauer liegende Quartier Musegghalde wird wie folgt beschrieben: "ehemaliges Gartenland zwischen innerem und äusserem Befestigungsring, vor 1860 fast unbebaut, dann Wandel zu Villenquartier mit div. zentralen Bauten" (S. 330). Speziell wird noch erwähnt, dass die baumreichen Gärten, die Zäune und Portale wesentliche

Bestandteile des privilegierten Hangquartiers seien, welches keine grossen Bauten vertrage, wie einige störende Wohnblöcke bewiesen (S. 372). Das Gebiet Musegghalde wie auch die Museggmauer sind im ISOS dem Erhaltungsziel A zugewiesen, was bedeutet, dass der Erhalt der Substanz das Ziel ist. Alle Bauten, Anlagenteile und Freiräume sind integral zu erhalten, störende Eingriffe sind zu beseitigen. Es gilt ein Abbruchverbot, und es dürfen keine Neubauten erstellt werden; für Veränderungen sind Detailvorschriften zu erlassen. Das bedeutet, dass spezielle, an den historischen Baubestand angepasste Vorschriften betreffend Nutzung, Ausnützungsziffer, Gebäudehöhe und Geschosshöhe festzulegen sind und diese Vorschriften maximal dem heutigen Altbaubestand entsprechen (S. 550 f.). Aus dem ISOS ergibt sich demzufolge für das streitbetroffene Gebiet einerseits, dass Freiräume integral zu erhalten sind, und andererseits, dass keine Neubauten erlaubt sind.

2.2 Die Museggmauer ist auch im kantonalen Denkmalverzeichnis eingetragen. Wie oben erläutert (E. II.9) darf eine solche Immobilie weder renoviert, verändert, beseitigt, zerstört noch sonst wie in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden (§ 5 Abs. 1 DSchG). Aus dem DSchG geht hervor, dass bei den im Denkmalverzeichnis eingetragenen Bauten und Anlagen dem Umgebungsschutz eine besondere Bedeutung zukommt ("noch sonstwie in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden"). Ein zentraler Aspekt des Umgebungsschutzes ist die Erhaltung von Freiräumen, damit das Denkmal in seiner Wirkung zur Geltung kommt. In diesem Sinn ist das Grundstück der Beschwerdeführer gemäss DSchG vor einer Überbauung mit Hochbauten freizuhalten.

3. Gemäss dem geltenden Grundnutzungsplan von 1994 liegt das Grundstück der Beschwerdeführer in der Grünzone. Im Bebauungsplan B 126 Altstadt/Hochwacht, der im Rahmen der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) aufgehoben wird, sind zusätzlich die Vorschriften der Ortsbildschutzzone C, welche den Schutz des äusseren Erscheinungsbildes von landschaftlich exponierten oder durch erhaltenswerte Bauten und Gärten geprägten Siedlungsteilen bezweckt, anwendbar erklärt (Zone 21c).

3.1 An der Zuweisung zu einer Grünzone wird im Rahmen der Gesamtrevision der BZO festgehalten. Die Grünzone dient unter anderem der Erhaltung und Schaffung von Freiflächen im Baugebiet (§ 50 Abs. 1 lit. a Planungs- und Baugesetz vom 7.3.1989 [PBG; SRL Nr. 735]). Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die dem Zonenzweck entsprechen und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht (§ 50 Abs. 2 PBG). Die Zweckbestimmung der Grünzone Nr. 2 für das Grundstück der Beschwerdeführer lautet "Parkanlagen, Spielplätze, nutzungsbezogene Infrastrukturbauten" sowie "Freihaltefläche" (Anhang 4 des Bau- und Zonenreglements [BZR]). Neu gelten für das Grundstück (anstelle der aufgehobenen Ortsbildschutzzone C) die Vorschriften der Ortsbildschutzzone B, welche die Erhaltung schützenswerter Stadteile, Bauten und Gärten bezweckt (Art. 17 Abs. 1 Satz 1 BZR).

3.2 Wie oben erläutert umfassen Schutzzonen unter anderem bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler (Art. 17 Abs. 1 RPG). Auch andere Zonen können die Funktion von Schutzzonen erfüllen, solange die darin enthaltenen, einschränkenden Nutzungsvorschriften dem Schutzzweck gerecht werden (E. II.8). Vorliegend dient die Grünzone der Erhaltung von Freiflächen in einem schützenswerten Gebiet (vgl. Waldmann/Hänni, a.a.O, N 34 zu Art. 17; BGE 118 Ib 503 E. 5b S. 506). So kann einerseits der Charakter des Quartiers mit den baumreichen Gärten erhalten und andererseits die Museggmauer vor einer weiteren Bebauung der Umgebung geschützt werden.

3.3 Mit der Grünzone kann dem im DSchG geforderten Umgebungsschutz Rechnung getragen werden. Zudem erfüllt die Stadt Luzern mit der Grünzone den richtplanerischen Auftrag, die Inhalte des ISOS zu den Ortsbildern von nationaler Bedeutung in den kommunalen Planungen zu berücksichtigen.

4. Die

Beschwerdeführer rügen einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Richtig ist, dass die Festlegung einer Grünzone die bauliche Nutzung auf ihrem Grundstück einschränkt und somit eine Beschränkung der Eigentumsgarantie darstellt. Es sind daher das Vorhandensein einer gesetzlichen Grundlage und eines öffentlichen Interesses sowie die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu prüfen (E. II.5).

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