

LU_GERICHTE 7H 14 172 vom 10. Juni 2015

LU Gerichte, 2015-06-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_14_172

FR: LU_GERICHTE 7H 14 172 du 10 juin 2015

IT: LU_GERICHTE 7H 14 172 del 10 giugno 2015

Regeste

Die Stellungnahme einer kantonalen Fachbehörde zu einer Ortsplanung unterliegt zumindest dann nicht dem Akteneinsichtsrecht, wenn der Regierungsrat die Stellungnahme nicht in seiner Funktion als Beschwerdeinstanz mit Bezug auf ein konkretes Verfahren, sondern als Genehmigungsinstanz nach § 20 Abs. 1 und 2 PBG eingeholt hat (E. 3.4.). Eine abschliessende Beurteilung der Lärmsituation (und allfälliger weiterer Immissionen) ist im Rahmen der Grundnutzungsplanung verfrüht (E. 5.4.3.). Auf der Stufe der BZO fehlen die projektbezogenen Angaben, die die Beurteilung eines Hochhausstandorts unter Eingliederungsaspekten erlauben würden. Entsprechende Festlegungen – insbesondere, ob die für Hochhäuser geltende Maximalhöhe ausgeschöpft werden darf – haben im vorgeschriebenen Gestaltungsplan- und im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu erfolgen und sind bei dieser Gelegenheit zu überprüfen. Im Nutzungsplanungsverfahren ist die Eingliederungsfrage einzig im Grundsatz und losgelöst von einem konkreten Projekt zu beleuchten. Im konkreten Fall liegen keine Anhaltspunkte vor, welche ein Hochhaus am streitbetreffenen Standort von vornherein als nicht recht- oder zweckmässig erscheinen liessen (E. 6.2.2.). Der Fokus des ISOS ist im Zusammenhang mit Schutzobjekten – vorbehältlich darin ausgewiesener Freihaltebereiche oder Umgebungsrichtungen – in erster Linie auf die vorhandene Bausubstanz resp. -struktur des betreffenden Ortsteils gerichtet. In Bezug auf die streitbetreffenen unüberbauten Grundstücke geht solches aus dem ISOS nicht hervor. | Art. 29 Abs. 2 BV; § 140 PBG, § 142 PBG. | Raumplanung

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Raumplanung Entscheiddatum: 10.06.2015 Fallnummer: 7H 14 172 LGVE: Gesetzesartikel: Art. 29 Abs. 2 BV; § 140 PBG, § 142 PBG. Leitsatz: Die Stellungnahme einer kantonalen Fachbehörde zu einer Ortsplanung unterliegt zumindest dann nicht dem Akteneinsichtsrecht, wenn der Regierungsrat die Stellungnahme nicht in seiner Funktion als Beschwerdeinstanz mit Bezug auf ein konkretes Verfahren, sondern als Genehmigungsinstanz nach § 20 Abs. 1 und 2 PBG eingeholt hat (E. 3.4.). Eine abschliessende Beurteilung der Lärmsituation (und allfälliger weiterer Immissionen) ist im Rahmen der Grundnutzungsplanung verfrüht (E. 5.4.3.). Auf der Stufe der BZO fehlen die projektbezogenen Angaben, die die Beurteilung eines Hochhausstandorts unter Eingliederungsaspekten erlauben würden. Entsprechende Festlegungen – insbesondere, ob die für Hochhäuser geltende Maximalhöhe ausgeschöpft werden darf – haben im vorgeschriebenen Gestaltungsplan- und im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu erfolgen und sind bei dieser Gelegenheit zu überprüfen. Im Nutzungsplanungsverfahren ist die Eingliederungsfrage einzig im Grundsatz und losgelöst von einem konkreten Projekt zu beleuchten. Im konkreten Fall liegen keine Anhaltspunkte vor, welche ein Hochhaus am

streitbetroffenen Standort von vornherein als nicht recht- oder zweckmässig erscheinen liessen (E. 6.2.2.). Der Fokus des ISOS ist im Zusammenhang mit Schutzobjekten – vorbehältlich darin ausgewiesener Freihaltebereiche oder Umgebungsrichtungen – in erster Linie auf die vorhandene Bausubstanz resp. -struktur des betreffenden Ortsteils gerichtet. In Bezug auf die streitbetroffenen unüberbauten Grundstücke geht solches aus dem ISOS nicht hervor. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Die dagegen eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wies das Bundesgericht mit Urteil 1C_398/2015 vom 9. August 2016 ab, soweit es darauf eintrat. Entscheid: A. Die Stimmberechtigten der Stadt Luzern beschlossen mit Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 die Totalrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern (BZO, ohne Teilgebiet Littau), bestehend aus dem Zonenplan und dem Bau- und Zonenreglement (BZR). Mit der Totalrevision wird die aus dem Jahr 1994 stammende Bau- und Zonenordnung (aBZO 1994) ersetzt. Ausserdem werden unter anderem die bestehenden 13 Bebauungspläne aufgehoben, wobei deren Bestimmungen und Bauvorschriften so weit wie möglich gestrafft und in das BZR überführt werden sollen. Mit der Revision wurde unter anderem ein Standort für ein Hochhaus resp. höheres Haus (Maximalhöhe 35 m) am Bundesplatz auf den heutigen Grundstücken Nrn. 426 und 3947, GB Luzern, linkes Ufer, eingeführt. Gegen die Revision der Ortsplanung führten verschiedene Personen Einsprachen, unter anderen A, Eigentümerin der – ebenfalls von Zonenneuweisungen betroffenen Grundstücke Nrn. 438, 439, 440, 442 und 1386, GB Luzern, linkes Ufer, und B, Mieter einer Wohnung an der Neustadtstrasse 1. ■ Mit Entscheid Protokoll-Nr. 631 vom 3. Juni 2014 genehmigte der Regierungsrat die BZO mit hier nicht interessierenden Zurückstellungen betreffend einzelne Zonenzuweisungen und einer Umformulierung von Art. 15 Abs. 5 BZR. Die von A und B erhobene Verwaltungsbeschwerde wies er ab, soweit er darauf eintrat. ■ B. Dagegen liessen A und B am 30. Juni 2014 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (BUWD) schloss auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, soweit darauf eingetreten werden könne. Der Stadtrat Luzern beantragte Abweisung der Beschwerde. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Verfahrensbeteiligten an den gestellten Anträgen fest. ■ ■ Aus den Erwägungen: ■ 3. 3.1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht machen die Beschwerdeführer zunächst eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör geltend. Der im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eingeholte Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege vom 11. Oktober 2013, der offensichtlich eine entscheidungswesentliche Grundlage darstelle, sei ihnen nicht zur Kenntnis gebracht worden. ■ Die Vorinstanz führt aus, die Stellungnahme der Denkmalpflege sei mangels Aussagen zum streitigen Gebiet und Thema keine Grundlage für den Beschwerdeentscheid, weshalb sie den Beschwerdeführern auch nicht zugestellt worden sei. Die Stellungnahme werde im angefochtenen Entscheid denn auch nirgends konkret erwähnt, ausser indirekt im Sachverhalt. Eine Verletzung des rechtlichen Gehörs liege nicht vor. Der Beschwerdeführer habe zudem die Möglichkeit gehabt, sämtliche vorinstanzlichen Akten vor Kantonsgericht einzusehen. ■ 3.2. Das Kantonsgericht stellte den Beschwerdeführern die von der Vorinstanz eingeholten Amtsberichte, einschliesslich desjenigen der kantonalen Denkmalpflege, zu. Nach Einsichtnahme machten die Beschwerdeführer geltend, aus dem rudimentären, überhaupt keine konkreten Aussagen enthaltenden, generellen Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege könne nicht gefolgert werden, diese hätte die zonenplanerische Festlegung des Grundstücks Nr. 426 im Hinblick auf das ISOS als unproblematisch erachtet. Da im Amtsbericht jegliche konkrete Auseinandersetzung mit der nutzungsplanerischen Festlegung dieses Grundstücks in

Zusammenhang mit dem ISOS fehle, gebe dieser Beleg zur Beurteilung der Angelegenheit nichts her. ■ 3.3. Unabhängig von den inhaltlichen Bemerkungen namentlich zum Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege ist in formeller Sicht die Frage des rechtlichen Gehörs zu prüfen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) beinhaltet unter anderem das Recht auf Akteneinsicht (statt vieler: Waldmann/Bickel, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar zum VwVG, Zürich 2009, Art. 29 VwVG N 94). Das Akteneinsichtsrecht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Entscheidung zu bilden, d.h. entscheiderelevant sind oder sein könnten (Waldmann/Bickel, a.a.O., Art. 29 VwVG N 95; vgl. dazu auch: Aemisegger, in: Aemisegger/Haag [Hrsg.], Komm. zum Rechtsschutz in der Raumplanung, Zürich 2010, Art. 34 RPG N 144). 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 141 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 297 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 Ausnahmen das Recht einschliesst, an Beweiserhebungen teilzunehmen und sich zum Beweisergebnis zu äussern (zum Ganzen: LGVE 2012 II Nr. 8 E. 3a). ■ In einem neuesten – den Kanton Luzern betreffenden – Entscheid hat das Bundesgericht das Akteneinsichtsrecht und die Fragestellung, welche schriftlichen Dokumente dem Gehörsanspruch unterliegen, verfeinert (BGer-Urteil 1C_159/2014 vom 10.10.2014). Nach seiner Praxis wird zwar nach wie vor zwischen verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akten unterschieden; aber auf die Klassierung als "verwaltungsintern" kommt es nicht an, sondern auf die objektive Bedeutung der Akte für den verfügungswesentlichen Sachverhalt. Berichte und Gutachten zu Sachverhaltsfragen, selbst wenn sie verwaltungsintern erstellt worden sind, gehören nicht zu den verwaltungsinternen Akten, sondern unterliegen der Akteneinsicht. Das gilt namentlich für Amtsberichte und Stellungnahmen von Dienststellen; deren Meinungsäusserungen sind in der Regel für die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder für die Interessenabwägung von Bedeutung (BGer-Urteil 1C_159/2014, a.a.O., E. 4.3). ■ 3.4. Der Regierungsrat holte praxisgemäss Amtsberichte diverser kantonalen Fachbehörden ein, so der kantonalen Denkmalpflege und Archäologie, der Dienststellen Landwirtschaft und Wald, Raum und Wirtschaft, Umwelt und Energie sowie Verkehr und Infrastruktur. Alle diese Berichte wurden dem Stadtrat Luzern zur Vernehmlassung zugestellt, nicht aber den einzelnen Beschwerdeführern. Die Beschwerdeführer im vorliegenden gerichtlichen Verfahren berufen sich auf die Stellungnahme der kantonalen Denkmalpflege vom 11. Oktober 2013. Hierbei handelt es sich um ein Dokument, worin nicht auf strittige Sachverhaltsfragen Bezug genommen wird. Es enthält zudem keine Würdigung der BZO unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten. Die Stellungnahme, die aus zwei Sätzen besteht, erschöpft sich in der Feststellung, dass bezüglich der BZO Luzern keine Einwendungen bestehen würden. In der Duplik des BUWD ist denn auch der gesamte Text wiedergegeben

worden, weshalb die Beschwerdeführer davon Kenntnis genommen haben. So oder so erweist es sich in diesem Zusammenhang kaum als sinnvoll, von einem, dem integralen Akteneinsichtsrecht unterliegenden Dokument zu sprechen. Entscheidend ist dabei nicht in erster Linie – wie von den Beschwerdeführern moniert –, dass die Stellungnahme keine Meinungsäusserung zur Beschwerdethematik enthält, sondern dass der Regierungsrat die einzelnen Fachberichte als Genehmigungsinstanz nach § 20 Abs. 1 und 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) eingeholt hat, nicht jedoch in seiner Funktion als Beschwerdeinstanz mit Bezug auf ein konkretes einzelnes Beschwerdeverfahren. Der Sachverhalt im erwähnten Bundesgerichtsurteil lag denn auch insofern anders, als es von Anfang an um die Bewilligung eines Projekts ging, wobei die diversen Amtsberichte offensichtlich als Entscheidungshilfen fungierten. ■ 3.5. Die Beschwerdeführer hatten in der Replik die Verletzung des rechtlichen Gehörs gerügt, konkret bezogen auf den erwähnten Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege vom 11. Oktober 2013. Als Beweisantrag formulierten sie zusätzlich ein Editionsbegehren bezüglich sämtlicher im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eingeholten Amtsberichte. Diese Berichte wurden ihnen, wie vorstehend erwähnt, zugestellt. Innert Frist haben sie dazu Stellung bezogen. ■ Selbst wenn entgegen der vom Gericht vertretenen Auffassung von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs im vorinstanzlichen Verfahren auszugehen wäre, gälte dieser Verfahrensmangel jedenfalls als geheilt. Dies verhält sich selbst im Hinblick auf den Umstand so, dass das Kantonsgericht – in Anwendung der noch gültigen Vorschriften des VRG – den Fall nur mit beschränkter Kognition prüfen kann und sich bei ortsplanerischen Festlegungen bei der Beurteilung zurückhält. Immerhin ist dieser Grundsatz bundesrechtlich seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das Bundesgericht und dessen Kognitionsvorgaben (Art. 110 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]) insofern durchbrochen worden, als auch neue Tatsachen und Beweismittel zulässig sein können und folglich auch geprüft werden müssen (BGE 135 II 369 E. 3.3).

E. 4.1

Die Beschwerdeführer machen eine Verletzung des Grundsatzes der Planbeständigkeit geltend. Es sei nicht ersichtlich, inwiefern sich bezüglich des Grundstücks Nr. 426 die Verhältnisse gegenüber den dem Bebauungsplan B 129 zugrunde liegenden geändert haben sollten. Neue Erkenntnisse, die nun plötzlich eine nutzungsplanerische Sonderbehandlung erforderlich machen würden, würden nicht vorliegen. Die Berufung des Beschwerdegegners und der Vorinstanz auf das regionale Hochhauskonzept gehe fehl. Einerseits habe dieses keine verbindliche Wirkung, andererseits sei das ISOS seit dessen Inkraftsetzung in Bezug auf das streitbetroffene Gebiet nicht geändert worden.

E. 4.2

Die Vorinstanz führt aus, im Rahmen der Gesamtrevision einer Ortsplanung habe die Planbeständigkeit eine eingeschränktere Bedeutung als sonst. Es müsse nicht für jedes in der Stadt liegende Grundstück geprüft werden, ob veränderte Verhältnisse vorliegen würden. Eine gesamthafte Überarbeitung der BZO müsse 20 Jahre nach Erlass der BZO 1994 resp. 17 Jahre nach Erlass des Bebauungsplans B 129 möglich sein. Das Hochhauskonzept habe als planerische Grundlage für die Erarbeitung der revidierten BZO gedient.

E. 4.3

Der Grundeigentümer hat keinen Anspruch darauf, dass ihm die Nutzungsmöglichkeiten, die sich aus der Einteilung seines Grundstücks in eine bestimmte Nutzungszone ergeben, dauerhaft erhalten bleiben (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 270 vom 11.5.2010 E. 5c, auch zum Folgenden). Ebenso wenig kann ein Nachbar davon ausgehen, dass das Grundstück eines Dritten dauerhaft in einer bestimmten Zone verbleibt. Ein solcher Anspruch erwächst ihm namentlich nicht allein aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2011/2 vom 20.9.2011 E. 2.3). Planung und Wirklichkeit müssen von Zeit zu Zeit durch Revision miteinander in Übereinstimmung gebracht werden. Art. 21 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) sieht denn auch vor, dass Nutzungspläne überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (BGE 121 Ia 227 E. 2b; BGer-Urteil 1C_143/2014 vom 23.2.2015 E. 3.1; Berner, Luzerner Planungs- und Baurecht, Bern 2012, N 533). Dies ist der Fall, wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen haben, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind (BGE 127 I 103 E. 6b; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 21 RPG N 16; EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, Bern 1981, Art. 21 RPG N 7). Eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse liegt dann vor, wenn das Gemeinwesen nach der allgemeinen Erfahrung andere Festlegungen getroffen hätte, sofern die geänderten Verhältnisse zur Zeit der Ausarbeitung oder der Genehmigung des Plans massgeblich gewesen wären (EJPD/BRP, a.a.O., Art. 21 RPG N 8; Christen, Beständigkeit von Nutzungsplänen, in: SJZ 90 [1994] S. 229; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 06 143 vom 18.12.2006 E. 3a). Eine gewandelte Einstellung der Planungsorgane hinsichtlich der Wünschbarkeit einer bestimmten Nutzung vermag für sich allein nicht eine Änderung nach kurzer Zeit zu rechtfertigen (vgl. BGer-Urteil 1P.611/2001 vom 25.1.2002 E. 3.2, in: ZBl 104 [2003] S. 657 mit Hinweisen, auch zum Folgenden). Im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung nach Erreichen des Planungshorizonts können indessen auch veränderte politische Vorstellungen zum Ausdruck kommen. Je näher eine Planrevision dem Planungshorizont kommt, desto eher dürfen auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Nutzungspläne können ihren Zweck der Schaffung einer grundeigentümergebundenen und parzellenscharfen Nutzungsordnung allerdings nur erfüllen, wenn sie eine gewisse Beständigkeit aufweisen (BGE 128 I 190 E. 4.2). Der Schutz des Vertrauens der betroffenen Grundeigentümer in die bestehende Nutzungsordnung erhält dadurch ein besonderes Gewicht. Der Grundeigentümer kann sich auf das Gebot der Rechtssicherheit berufen, welches verlangt, dass Pläne eine gewisse Beständigkeit aufweisen (BGE 123 I 175 E. 3a).

E. 4.4

Die BZO-Revision enthält Änderungen für das gesamte Gebiet der Stadt Luzern, die der Vereinfachung dienen sollen. Die revidierte BZO besteht im Gegensatz zur alten nur noch aus zwei Komponenten: dem Zonenplan sowie dem BZR. Die 13 nahezu flächendeckenden Bebauungspläne – darunter der streitbetroffene Bebauungsplan B 129 – werden aufgehoben (vgl. Art. 48 BZR). Die Bestimmungen und Bauvorschriften aus den Bebauungsplänen werden entsprechend gestrafft, so weit wie möglich vereinheitlicht und in das BZR überführt. In Zukunft sollen nur noch fallweise (nach Bedarf resp. wo – wie im Zusammenhang mit Hochhäusern – ausdrücklich vorgeschrieben [vgl. § 166 Abs. 2 PBG]) Bebauungs- und Gestaltungspläne erlassen werden. Zudem wird mit der BZO-Revision die

Überbauungsziffer als neues Dichtemass eingeführt (vgl. § 25 Anhang PBG). Die angesprochenen Änderungen sind systematischer Natur und betreffen das gesamte Stadtgebiet. ■ Die Stadt Luzern strebt zudem – nicht zuletzt in Umsetzung von Vorgaben des übergeordneten Bundesraumplanungsrechts sowie der Vorgaben des kantonalen Richtplans 2009 vom 23. März 2010 (vgl. z.B. Koordinationsaufgabe S2-3) – eine Siedlungsentwicklung nach innen an, weshalb sie innerhalb des bestehenden Baugebiets zusätzlich Entwicklungsreserven schaffen will (vgl. Bericht und Antrag des Stadtrats an den Grossen Stadtrat vom 22.8.2012 [StB 781], S. 18, auch zum Folgenden). Dies soll einerseits durch die Anhebung der zulässigen baulichen Dichte und Geschosshöhe in ausgewählten Gebieten, andererseits durch Umzonungen im Bereich der Gleisanlagen geschehen. Auch die Schaffung neuer Hochhausstandorte dient unter anderem diesem Zweck. Bezüglich Auswahl der Standorte für Hochhäuser stützte sich die Stadt auf das regionale Hochhauskonzept vom 19. September 2008 (abrufbar unter: http://www.stadt Luzern.ch/dl.php/de/0d0b1-092v8/LU_Hochhaus.pdf), das unter anderem am Bundesplatz einen solchen Standort vorsieht. Mit den Hochhausstandorten sollen an gut erschlossenen Lagen zum einen städtebauliche Akzente gesetzt und zum anderen ein Beitrag zur bodenschonenden Verdichtung geleistet werden (vgl. Bericht und Antrag, a.a.O., S. 22). Aus Gründen des Ortsbildschutzes wurde für den Standort am Bundesplatz eine maximale Gebäudehöhe von 35 m festgelegt. Die revidierte BZO sieht vor, dass das Grundstück Nr. 426 neu der 5-geschossigen und höheren Wohn- und Arbeitszone mit der Dichtebestimmung Nr. 49 zugeteilt wird (vgl. Teilzonenplan 2 "Bruch/Neustadt"). Es gilt der Vollständigkeit halber zu erwähnen, dass der südliche Teil des ursprünglichen Grundstücks Nr. 426 mittlerweile als Grundstück Nr. 3947 abparzelliert wurde, woraus sich in planungsrechtlicher Hinsicht indessen, soweit ersichtlich, keine Änderungen ergeben. In Anbetracht der beschriebenen Entwicklungen ist es zulässig, von erheblich geänderten Verhältnissen auszugehen. Darüber hinaus dürfen auch andere politische Vorstellungen in die Revision einer Ortsplanung einfließen, was die Berufung auf die Planbeständigkeit weiter relativiert.

E. 5.1

Eine Plananpassung hat nicht zwingend, sondern nur "nötigenfalls" zu erfolgen (Art. 21 Abs. 2 RPG; § 22 Abs. 2 PBG). Verlangt ist daher eine Abwägung mit dem Gebot der Rechtssicherheit und dem darin liegenden Grundsatz der Planbeständigkeit. Im Rahmen dieser Interessenabwägung muss geprüft werden, ob das durch die wesentliche Änderung der Verhältnisse begründete öffentliche Interesse an einer Änderung des Plans die gegenläufigen (privaten oder öffentlichen) Erhaltungsinteressen überwiegt. Zentrale Kriterien bilden das bereits erwähnte Alter des Nutzungsplans (vgl. nachstehende E. 5.2), das Gewicht der vom Planungsträger geltend gemachten Änderungsgründe (vgl. nachstehende E. 5.3), die Auswirkungen der Planänderung auf die Nutzungsmöglichkeiten der Eigentümer (vgl. nachstehende E. 5.4) und das Ausmass der Planänderung (vgl. nachstehende E. 5.5 sowie zum Ganzen: Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 RPG N 18 ff.).

E. 5.2.1

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 113 Ia 444 E. 5b; LGVE 2003 III Nr. 19 E. 3; Berner, a.a.O., N 533). Nach Erreichen des Planungshorizonts, der für Bauzonen 15 Jahre beträgt (Art. 15 Abs. 1 RPG), sind Zonenpläne grundsätzlich einer Überprüfung zu

unterziehen und nötigenfalls anzupassen. Der luzernische Gesetzgeber sieht für eine solche Überprüfung sogar einen Zeithorizont von zehn Jahren vor (vgl. § 22 Abs. 2 PBG). Diese Dauer ist auch im Zusammenhang von Sondernutzungsplänen zu beachten. So können sich Grundeigentümer jedenfalls nach zehn Jahren nicht mehr auf die Planbeständigkeit berufen, wenn sie bis dahin noch nicht gebaut haben (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 RPG N 20). Je näher eine Planungsrevision den genannten Fristen kommt, desto geringer ist deshalb das Vertrauen in die Beständigkeit des Plans, und umso eher können auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden. Dies bedeutet nicht, dass nach Ablauf dieser Zeitspanne die Planbeständigkeit einfach so dahinfällt. Indessen tritt das entsprechende Vertrauen je länger je mehr in den Hintergrund (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 06 158 vom 16.5.2007 E. 4c). Bezüglich der massgebenden Dauer des Bestands eines Nutzungsplans ist grundsätzlich auf die Genehmigung der kantonalen Behörde abzustellen und nicht auf den kommunalen Planungsentschluss (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 21 RPG N 18 ff.; vgl. zum Ganzen: BGer-Urteile 1C_306/2010 vom 2.12.2010 E. 2.1, 1P.37/2005 vom 7.4.2005 E. 2.1 mit weiteren Hinweisen und 1P.91/2007 vom 16.4.2007 E. 2).

E. 5.2.2

Mit Blick auf das Alter des Plans stellt sich im vorliegenden Fall zunächst die Frage, welcher Plan als Bezugspunkt für die Beurteilung der Planbeständigkeit überhaupt heranzuziehen ist. Mit der streitgegenständlichen BZO-Revision wurden sowohl die aBZO 1994 ersetzt als auch der Bebauungsplan B 129 aufgehoben. Zwischen dem angefochtenen Genehmigungsentscheid vom 3. Juni 2014 und demjenigen betreffend die aBZO 1994 vom 9. Februar 1996 liegen rund 18 Jahre, womit sowohl der 15-jährige Planungshorizont gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG als auch der 10-jährige nach § 22 Abs. 2 PBG klar erreicht sind. Eine Überprüfung und allfällige Anpassung der Grundnutzungsordnung der Stadt Luzern ist somit in zeitlicher Hinsicht ohne Weiteres gerechtfertigt. ■ Da die detaillierten Nutzungs- und Bauvorschriften für die betroffenen Grundstücke – wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen – im Bebauungsplan B 129 festgelegt wurden, der nun mit der Totalrevision der Ortsplanung aufgehoben wird, kann nicht allein auf das aBZR abgestellt werden. Nach dem aufgehobenen Bebauungsplan lag das damalige Grundstück Nr. 426 in der Wohn- und Geschäftszone 5B mit geschlossener Bauweise, Gestaltungsplanpflicht und überlagernder Ortsbildschutzzone B. In dieser Zone war eine Blockrandbebauung mit 5 Vollgeschossen und einer Bautiefe von maximal 14 m oberhalb des ersten Obergeschosses zulässig. Der Innenhof konnte partiell ein- bzw. zweigeschossig überbaut werden. Im Rahmen des Gestaltungsplans konnte bei gleichbleibender Nutzfläche von der festgelegten Bautiefe abgewichen werden. Den Bebauungsplan B 129 genehmigte der Regierungsrat am 4. März 1997, mithin rund 17 Jahre vor dem angefochtenen Entscheid. Damit ist auch in Bezug auf den Bebauungsplan festzuhalten, dass der Planungshorizont sowohl gemäss RPG als auch gemäss PBG erreicht und überschritten ist, weshalb die Beschwerdeführer mit dessen Überprüfung grundsätzlich rechnen mussten.

E. 5.3.1

Die Vorinstanz führt zur Begründung der neuen Zonenzuordnung der Grundstücke Nrn. 426 und 3947 aus, Hochhäuser seien eine Möglichkeit für eine bodenschonende Verdichtung. Die Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen entspreche der Stossrichtung der am 1. Mai 2014 in Kraft getretenen Revision des RPG und der seit 1. Januar 2014 in Kraft stehenden Änderung des PBG. Gleichzeitig könnten mit Hochhäusern

– je nach Höhe – städtebauliche Akzente gesetzt werden, weshalb Standorte für Hochhäuser auch aus städtebaulicher Sicht Sinn machen würden. Neben städtebaulichen Aspekten müssten aber die Auswirkungen auf das Verkehrssystem und das Freiraumgefüge berücksichtigt werden. Das Hochhauskonzept, das entsprechende Überlegungen enthalte, beruhe auf einer Analyse des untersuchten Perimeters aufgrund von Eignungs- und Ausschlusskriterien. Es sehe somit für die Stadtregion geeignete Standorte vor und definiere, in welchen Räumen Hochhäuser städtebaulich nicht vertretbar seien. Das Konzept sei im Rahmen der BZO-Revision überprüft und verfeinert worden. Mit den Hochhausstandorten Pilatusplatz, Bundesplatz und Steghof sollten an gut erschlossenen Lagen zum einen städtebauliche Akzente – hier im Sinn einer erwünschten Betonung des Brückenkopfs der Langensandbrücke – gesetzt und zum anderen ein Beitrag zur bodenschonenden Verdichtung geleistet werden. Insgesamt habe sich daraus planerisch eine neue Ausgangslage ergeben.

E. 5.3.2

Mit dem neuen Art. 1 Abs. 2 lit. a bis RPG wurde das Bestreben nach Siedlungsentwicklung nach innen bereits auf der Ebene der Ziele der Raumplanung verankert (vgl. Botschaft zur Teilrevision des RPG [BBl 2009 1049], S. 1064, auch zum Folgenden). Die bessere Nutzung bestehender Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets unter gleichzeitiger Wahrung und Förderung einer bestmöglichen Siedlungsqualität bildet eine zentrale Stossrichtung der schweizerischen Raumordnungspolitik. Sie ergänzt damit das seit Erlass des RPG zentrale Ziel der Raumplanung, des haushälterischen Umgangs mit dem Boden (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG). Auch der kantonale Richtplan 2009 enthält entsprechende Vorgaben. Zunächst strebt er richtungsweisend eine optimale Erschliessung und Nutzung der Bauzonen, eine Siedlungsentwicklung nach innen sowie eine hohe ortsbauliche und gestalterische Siedlungsqualität an (Kap. S2). Die Gemeinden erleichtern und unterstützen die Verdichtung und Erneuerung bestehender Quartiere durch entsprechende Zonenvorschriften im BZR (Koordinationsaufgabe S2-3). Das Bundesgericht hat im Urteil 1C_124/2014 vom 27. Mai 2014 (E. 4.5) den (im Zeitpunkt der Abstimmung über die BZO-Revision) vier vorgesehenen Hochhausstandorten in der Stadt Luzern die Möglichkeit der Verdichtung nicht abgesprochen. Daran ändert nichts, dass die Feststellung im Rahmen einer Stimmrechtsbeschwerde gemacht wurde. Die im vorliegenden Fall vorgesehene ÜZ beträgt 0,6. Die Beschwerdeführer machen nichts geltend, was gegen ein grundsätzliches Verdichtungspotential des hier strittigen Standorts am Bundesplatz spräche.

E. 5.3.3

Die Stadt Luzern liess sich darüber hinaus von städtebaulich-gestalterischen Gesichtspunkten leiten und stützte sich, wie bereits erwähnt, auf das regionale Hochhauskonzept, dem für sich betrachtet keine rechtsverbindliche Wirkung zukommt. Nichtsdestotrotz enthält das Konzept Elemente, die für die Planungsträgerin in ihrer Argumentation wesentlich waren und von der Vorinstanz bestätigt wurden. Ein hier massgeblicher Aspekt betrifft die Platzierung einzelner Hochhäuser zur Akzentuierung aus städtebaulicher Sicht strategischer Punkte (vgl. Hochhauskonzept, S. 4). Im regionalen Konzeptansatz wird entsprechend die Akzentuierung wichtiger städtischer Plätze durch "Landmarks" oder höhere Häuser vorgeschlagen. Fahre man vom weiteren Umland in Richtung der Stadt Luzern, fielen die visuellen Beziehungen aus den Strassenräumen und vom Fenster des Eisenbahnwagens auf die markanten Berggipfel von Pilatus und Rigi

sowie einzelne herausragende Gebäude auf. Diese markanten Bauten stünden vielfach an Plätzen und wichtigen Knotenpunkten. Dieses Bild der durch Gebäude akzentuierten Plätze verdichte sich im Bereich der Kernstadt. Man könne von einer eigentlichen Szenographie der Bewegungsachsen sprechen. Diese Qualität des Stadtbildes sei fortzuführen. Entlang der wichtigen städtischen Strassen, an Plätzen mit sehr guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr seien präzise Setzungen von städtebaulichen Akzenten erwünscht, in Luzern als höhere Häuser mit Ausrichtung und Kopfbildung an Plätzen und zentralen Orten (Hochhauskonzept, S. 10). Zum Kriterium der städtebaulichen Akzentuierung führt das Konzept weiter aus, in der Region Luzern stünden auffallend viele "Landmarks" wie Kirchen, markante öffentliche Bauten und historische Monumente in Sichtachsen wichtiger Stadtachsen. Zudem akzentuierten sie städtische Plätze, Brückenkopf-Situationen und urbane Brennpunkte. Dieser Ansatz der Auszeichnung werde aufgenommen und in der gesamten Region fortgesetzt. Vorhandene oder potenzielle Brennpunkte, die noch nicht durch einen Landmark besetzt seien, könnten durch höhere Häuser akzentuiert werden (Hochhauskonzept S. 15). ■ Dass sich die Setzung baulicher Akzente durchaus mit dem Einordnungsgebot vertragen kann, wird in Lehre und Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG vertreten (wobei zu beachten ist, dass diese Bestimmung – wie nachstehend aufzuzeigen sein wird – für den vorliegenden Fall nicht einschlägig ist). Demnach verlangt Einordnung in die Landschaft nicht durchwegs diskretes Verbergen der Architektur oder gar konservative Formensprache; auch die Akzentuierung der Landschaft durch auffallende Werke oder das Setzen baulicher Schwerpunkte kann im Sinn des Grundsatzes liegen (Tschannen, in: Komm. zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Hrsg. Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch], Zürich 1999, Art. 3 RPG N 50; ebenso Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 RPG N 27 mit Hinweisen). Dies gilt auch für kantonale Eingliederungsbestimmungen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2013.00722 vom 4.9.2014 E. 11.4.6 mit Hinweis auf Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, 5. Aufl. 2011, S. 652 ff.). Allerdings darf die Zulassung von Akzentsetzungen nicht dazu führen, dass im Ergebnis Bauten umso eher als mit dem Landschafts- und Ortsbildschutz vereinbar erklärt werden, je auffälliger sie sind. Es sind daher strenge Anforderungen aufzustellen: Eine Akzentuierung muss hohe gestalterische Ansprüche erfüllen, damit die Eingliederung bejaht werden kann, zumal die Einordnung einer auffälligen Baute oder Anlage definitionsgemäss schwieriger und wertungsabhängiger ist als eine diskrete Anpassung an die Umgebung (vgl. BGE 136 II 214 E. 6.5; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2013.00722, a.a.O., E. 11.4.9). ■ Insgesamt stellen städtebaulich-gestalterische Bestrebungen valable Gründe für eine Planänderung dar, wenn ihnen auch nicht das gleiche Gewicht wie beispielsweise das Ziel einer Verbesserung des Schutzes von Polizeigütern zukommt.

E. 5.4.1

Negative Auswirkungen der Planänderung befürchten die Beschwerdeführer vor allem in Form von Lärmimmissionen auf ihren Liegenschaften. Hinsichtlich des Lärmschutzes erachten sie eine Blockrandbebauung für bedeutend vorteilhafter als die Erstellung eines Hochhauses. Die nutzungsplanerischen Festlegungen würden einen aus einer Blockrandbebauung hervorgehenden resp. vergleichbaren Lärmschutz für ihre Grundstücke gegenüber dem Bundesplatz und der Langensandbrücke zwingend ausschliessen. Zudem werde Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG verletzt, indem die preisgünstigen Wohnungen der Beschwerdeführerin von massiven zusätzlichen, schädlichen und lästigen Einwirkungen in Bezug auf die Wohnhygiene und Wohnqualität mit massiven Nachteilen belastet würden.

E. 5.4.2

Die Vorinstanz wendet ein, die auf dem Grundstück Nr. 426 vorgesehene geschlossene Bauweise gewährleiste eine Abschirmung gegen Lärmimmissionen. Diese Frage sei aber ohnehin nicht entscheidend, da aus Gründen des Lärmschutzes nicht verlangt werden könne, dass auf diesem Grundstück nur eine Blockrandbebauung zulässig sei. Die Grenz- und Gebäudeabstände, die nach § 129 PBG nur für die seitlichen Umfassungsmauern ausgeschlossen seien, seien im Übrigen unter Berücksichtigung des Schattenwurfs und des Lichtentzugs festzusetzen.

E. 5.4.3

Die Ausführungen der Vorinstanz sind nachvollziehbar. Auf dem Grundstück Nr. 426 ist die geschlossene Bauweise vorgeschrieben, die für die Liegenschaften der Beschwerdeführerin gegenüber der Langensandbrücke und den Bahngleisen grundsätzlich eine lärmabschirmende Wirkung erwarten lässt. In Bezug auf den Lärmschutz ist in der Tat kein wesentlicher Unterschied zur Blockrandbebauung auszumachen, der das Verwaltungs- und das Kantonsgericht schon bei früherer Gelegenheit eine gewisse abschirmende Wirkung zusprachen (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 13 41 vom 11.2.2014 E. 7.5.2; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 25 vom 24.11.2009 E. 5c). Die Befürchtung, die angestrebte Verdichtung führe gegenüber der bisher möglichen Dichte zu mehr Lärm, mag grundsätzlich berechtigt sein, ist aber vor dem Hintergrund der zentralen städtischen Lage zu relativieren und jedenfalls im Rahmen eines konkreten Bauprojekts sorgfältig zu prüfen. Eine abschliessende Beurteilung der Lärmsituation (und allfälliger weiterer Immissionen) ist im Rahmen der Grundnutzungsplanung verfrüht und nicht angebracht.

E. 5.5

Das Ausmass der Planänderung ist im Sinn der Totalrevision der BZO umfassend. Der hier betroffene Teil der Revision beschränkt sich auf den Hochhausstandort am Bundesplatz. Das Ausmass-Kriterium tritt aber in den Hintergrund, da das Überschreiten des Planungshorizonts (bezogen sowohl auf die aBZO 1994 als auch den Bebauungsplan B 129) ohne Weiteres die Totalrevision mit gesamthaften Überprüfungen und Anpassungen rechtfertigt. ■ Alles in allem steht die Planbeständigkeit dem angefochtenen Teil der BZO-Revision nicht entgegen. Stark ins Gewicht fällt die seit der Genehmigung der aBZO und des Bebauungsplans B 129 verstrichene Zeit. Die für die Revision angeführten Gründe sind nachvollziehbar und überwiegen die relativ geringen Auswirkungen auf die Liegenschaften der Beschwerdeführer.

E. 5.6

Den Grundsatz der Planbeständigkeit kann grundsätzlich der Eigentümer eines von einer Revisionsvorlage betroffenen Grundstücks anrufen. Im vorliegenden Fall sind es jedoch die Nachbarn bzw. legitimierte Dritte – die Beschwerdeführer –, die sich auf das Prinzip der raumordnungsrechtlichen Berechenbarkeit stützen. In der Lehre und Rechtsprechung finden sich hierzu – soweit ersichtlich – keine Ausführungen. Nach hier vertretenen Auffassung muss im Rahmen eines Ortsplanungsverfahrens ein Nachbar, der sich gegen die Zonenänderung eines Grundstücks wehrt (hier gegen die Überbaubarkeit mit einem Hochhaus) eine spezielle Vertrauensposition darlegen können, was die Nutzung der eigenen Grundstücke oder die zu erwartende Nutzung des benachbarten Grundstücks betrifft. Ansonsten ist er mit all seinen Einwendungen auf das Gestaltungsplan- oder

Baubewilligungsverfahren zu verweisen. Vorliegend gilt es festzuhalten, dass die Beschwerdeführer (bzw. ihre Rechtsvorgänger) seit Jahren die Überbauung der Parzelle Nr. 426, die in der Bauzone liegt, zu verhindern versuchen, und zwar unabhängig vom jeweiligen Projekt. Sie sehen sich jetzt "getäuscht", weil inzwischen die Bevölkerungsentwicklung, die Bedürfnisse der öffentlichen Hand und die Zielsetzungen der Raumplanung geändert haben. Dass im Rahmen einer vom Planungshorizont her nicht zu beanstandenden umfassenden Ortsplanung neue baupolitische und ordnungspolitische Sichtweisen zum Zug kommen, haben sie – jedenfalls unter dem Aspekt der geltend gemachten Planbeständigkeit – hinzunehmen. Dies um so mehr, als sie keine Gründe für eine spezielle Vertrauensposition nennen können. ■ Angesichts dessen erscheint es kaum zulässig, dass die Beschwerdeführer ihre Beschwerdeanträge vor allem mit der Planbeständigkeit begründen. Indessen kann auch dies letztlich offen bleiben, wie sich aus den obigen Ausführungen ergeben hat.

E. 6.1

Die Beschwerdeführer bemängeln die Zonenzuweisung des Grundstücks Nr. 426 weiter unter Eingliederungsgesichtspunkten. Das Gebot der Eingliederung sei als Grundsatz der Raumplanung (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG) bereits im Verfahren der Nutzungsplanung zu beachten. § 140 Abs. 2 (recte: Abs. 1) PBG komme im Baubewilligungsverfahren nur ein beschränkter Anwendungsbereich bezüglich Missbrauchs- und Extremfällen zu.

E. 6.2.1

Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen (Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG). Der Begriff der "Landschaft" wird im Gesetz nicht definiert, es geht daraus indessen hervor, dass er sich auf natürliche Lebensgrundlagen bezieht (Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG; Waldmann, Der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, Diss. Freiburg 1997, S. 22, auch zum Folgenden). Er umfasst einerseits das Landschaftsbild, verstanden als Raum, der infolge bestimmter Charakteristika als Einheit in Erscheinung tritt und neben ursprünglichen und natürlichen auch überbaute Flächen enthalten kann, andererseits den Landschaftshaushalt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 1 RPG N 37). Mehrheitlich herrscht die Auffassung, die offene Landschaft (das Nichtsiedlungsgebiet) und das Siedlungsgebiet (worauf sich der hier interessierende Ortsbildschutz bezieht) seien getrennt anzuschauen und zu behandeln. Entsprechend versteht das RPG unter dem Landschaftsbegriff nur unüberbautes oder mit wenigen Gebäuden besetztes Gebiet (z.B. einzelne Gehöfte, Weiler oder geschlossene Dörfer) und stellt dieses dem Siedlungsgebiet gegenüber (Waldmann, a.a.O., S. 22 ff. mit Hinweisen). Der städtische Kontext des vorliegenden Falls fällt nicht unter dieses Begriffsverständnis. Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG ist hier daher – wie die Vorinstanz zu Recht einwendet – nicht anwendbar. Die Eingliederung beurteilt sich vielmehr nach den Vorschriften von § 140 PBG und kommunalem Recht.

E. 6.2.2

Generell sollen sich Gebäude in die Umgebung eingliedern, sodass eine gute Gesamtwirkung erzielt werden kann. Der kantonale Gesetzgeber hat das Gebot der Eingliederung in § 140 Abs. 1 PBG konkretisiert. Nach dieser Bestimmung haben sich Bauten und Anlagen in die bauliche und landschaftliche Umgebung einzugliedern. Sie sind zu untersagen, wenn sie durch ihre Grösse, Proportion, Gestaltung, Bauart, Dachform oder Farbe das Orts- und Landschaftsbild beeinträchtigen. § 140 Abs. 1 PBG enthält nach dem

Gesagten einerseits ein Eingliederungsgebot und andererseits ein Beeinträchtigungsverbot. Ob in einem konkreten Fall ein Schutzbedürfnis der Nachbarschaft besteht, ist nach objektiven und grundsätzlichen Kriterien zu prüfen. Bei der Beurteilung der Eingliederung darf demnach nicht auf ein subjektives ästhetisches Empfinden abgestellt werden (vgl. LGVE 1998 II Nr. 14 E. 4b; ZBl 1998 S. 175, mit Hinweisen; zum Ganzen: Zimmerlin, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, 2. Aufl. 1985, § 159 BauG N 5 ff., mit Hinweisen; Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl. 2011, S. 668 mit weiteren Hinweisen). Eine Beeinträchtigung setzt einen Gegensatz voraus, der so erheblich ist, dass ein Eingriff in die Eigentumsgarantie gerechtfertigt erscheint. Die Schutzbereiche der Ästhetikvorschriften einerseits und der allgemeinen Bauvorschriften andererseits decken sich nicht zwangsläufig. Ästhetikvorschriften haben durchaus eigenständige Bedeutung und gewähren damit einen über die übrigen Bestimmungen der Grundordnung hinausgehenden Schutz (vgl. BGer-Urteil 1P.709/2004 vom 15.4.2005 E. 2.3). Allerdings müssen sie im Kontext der gesamten Rechtsordnung und im Besonderen unter Beachtung der Vorschriften des Baurechts und der Raumplanung angewendet werden. Die übrigen Vorschriften des Bau- und Planungsrechts können nicht unter Verweis auf die Generalklauseln aus den Angeln gehoben werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 11 125 vom 3.1.2012 E. 9a mit Hinweis auf Zumstein, Die Anwendung der ästhetischen Generalklauseln des kantonalen Baurechts, Diss. St. Gallen 2001, S. 82 ff.; ZBl 1998 S. 174; BVR 1990 S. 245, auch zum Folgenden). Hat der Gesetzgeber z.B. in einer Zone eine gewisse Geschosshöhe zugelassen, ginge es nicht an, generell nur ein Geschoss weniger zu bewilligen mit der Begründung, nur dadurch würde eine gute Gesamtwirkung erzielt werden (vgl. BGer-Urteil 1C_434/2012 vom 28.3.2013 E. 3.3). Die Tragweite der Generalklauseln hängt in entscheidendem Mass von der Dichte der übrigen Vorschriften ab, welche die Erscheinung der Bauten beeinflussen. Mit den Generalklauseln soll die raumplanerische Ordnung nicht durchlöchert, sondern verfeinert werden. Bestehen detaillierte Vorschriften über die maximalen Abmessungen der Gebäude, so können nur in qualifizierten Fällen kleinere Abmessungen gestützt auf die Ästhetikklauseln durchgesetzt werden. Die volle Ausnützung des zulässigen Bauvolumens kann gestützt auf ästhetische Generalklauseln nur in Ausnahmefällen verhindert werden. In diesem Sinn können die Generalklauseln nur grobe Eingriffe in eine schutzwürdige Substanz verhindern. Soweit mehr als das ästhetische Minimum verlangt wird, genügen sie als Rechtsgrundlagen nicht mehr. Gestalterische Vorstellungen, die über den Standard der Generalklauseln hinausgehen, sind als besondere Vorschriften auf dem Weg der Gesetzgebung zu erlassen (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 05 370 vom 30.5.2006 E. 2d; Zumstein, a.a.O., S. 85 f.). ■ Die Schutzbestimmungen hinsichtlich Eingliederung beziehen sich auf das Gestaltungsplan- oder auf das Baubewilligungsverfahren, nicht aber auf das Ortsplanungsverfahren (§§ 140 und 142 PBG sowie Art. 1 und 27 Abs. 3 BZR). Sie setzen damit gleichsam konkrete Vorhaben voraus. Zutreffend verweist die Vorinstanz zudem darauf, dass für die Wohn- und Arbeitszone Nr. 49 maximale Fassadenhöhe von 35 m festgelegt wurde, weshalb noch nicht absehbar ist, ob ein entsprechendes Projekt diese Höhe überhaupt ausschöpfen wird. Damit fehlen auf der Stufe der BZO die projektbezogenen Angaben in Bezug auf ein Hochhaus, die die Beurteilung unter Eingliederungsaspekten erlauben würden. Entsprechende Festlegungen haben im vorgeschriebenen Gestaltungsplan- und im nachfolgenden Baubewilligungsverfahren zu erfolgen und sind bei dieser Gelegenheit zu überprüfen. ■ Zwar lässt sich die Eingliederungsfrage ohne Vorliegen eines Gestaltungsplans resp. Bauprojekts nicht

abschliessend beurteilen. Für den Fall der Zonenzuweisung im Nutzungsplanungsverfahren ist die Eingliederungsfrage daher einzig im Grundsatz und losgelöst von einem konkreten Projekt zu beleuchten. Hier liegen aber keine Anhaltspunkte vor, welche ein Hochhaus am streitbetroffenen Standort von vornherein als nicht recht- oder zweckmässig erscheinen liessen, wie auch die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden. Ebenso lässt dieser Standort eine Akzentsetzung zu (E. 5.3.3). Mit dieser blossen Feststellung, dass der vorgesehene Standort für ein Hochhaus nicht grundsätzlich dem Eingliederungsgebot widerspricht, bleibt offen, ob ein noch auszuarbeitendes Bauprojekt die Voraussetzungen von § 140 und § 142 PBG zu erfüllen vermag, was im nachfolgenden Gestaltungsplan- und Baubewilligungsverfahren zu prüfen sein wird.

E. 6.3

Die Beschwerdeführer machen geltend, die nutzungsplanerischen Festlegungen, welche die Erstellung eines Hochhauses erlaubten, würden die richtplanerischen Vorgaben des Bundesinventars ISOS negieren und damit sowohl Art. 17 RPG als auch §§ 35 Abs. 1 und 60 Abs. 1 lit. c PBG widersprechen. Zudem liege eine Verletzung des Grundsatzes der rechtsgleichen Behandlung vor. Aus dem ISOS ergebe sich für das streitbetroffene Gebiet, dass die Struktur grundsätzlich zu erhalten und diese mit geeigneten Vorschriften sicherzustellen sei. Gerade weil auch das bis anhin unbebaute Grundstück Nr. 426 im Perimeter des ISOS liege, sei dieses Grundstück im Rahmen des Bebauungsplans B 129 der Wohn- und Geschäftszone 5B mit Blockrandbebauung zugeteilt worden. Damit sei den Vorgaben des ISOS Rechnung getragen worden, wonach das besonders zonencharakterprägende Element der Blockrandbebauung als eine typische städtebauliche Struktur in diesem Gebiet am Bundesplatz fortgeführt werde. Am Bundesplatz existierten mit Ausnahme der Grundstücke Nrn. 442, 1386 und 426 nur Blockrandbebauungen. Eine Aufhebung der Verpflichtung zur Erhaltung der Blockrandbebauung auf dem Grundstück Nr. 426 würde zu einer völligen Zerstörung des homogenen Quartierbilds führen.

E. 6.4

Die Vorinstanz führt aus, das ISOS beziehe sich auf die bestehenden Einzelbauten, Baugruppen und überbauten Gebiete. Unüberbaute Grundstücke wie das Grundstück Nr. 426 stünden grundsätzlich nicht im Fokus, ausser es handle sich um Freihaltebereiche oder Umgebungsrichtungen. So gehe auch aus der Beschreibung des Ortsteils G mit Nr. 38 hervor, dass das Grundstück Nr. 426 nicht davon erfasst werde, auch wenn es im Plan zu diesem Ortsteil gehöre (die Grenze verlaufe entlang der Eisenbahnanlagen). Die Schutzziele bezögen sich dementsprechend auf die schon vorhandene Bausubstanz. Zwischen Neustadtstrasse und Eisenbahngleisen bestehe auf den Grundstücken Nrn. 426, 442 und 1386 keine Blockrandbebauung, ebenso wenig auf den Grundstücken Nrn. 427, 428, 429, 431, 432, 433, 436, 438, 439 und 440, GB Luzern, linkes Ufer. Da bereits im Bebauungsplan B 129 Hirschmatt / Neustadt in der Zone 8B keine Blockrandbebauung vorgeschrieben gewesen sei und in der Zone 5B dieses Bebauungsmuster nicht vorkomme, sei es planerisch vertretbar, in Übereinstimmung mit dem regionalen Hochhauskonzept darauf zu verzichten.

E. 6.5

Im Rahmen der Zuständigkeitsordnung gemäss Art. 78 BV bezweckt das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451), das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, die geschichtlichen Stätten sowie die Natur- und Kulturdenkmäler des Landes zu

schonen, zu schützen sowie ihre Erhaltung und Pflege zu fördern (Art. 1 NHG). Der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone sorgen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 2 und Art. 3 Abs. 1 NHG). Hierfür erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). Dazu zählt namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung (ISOS) gemäss der entsprechenden Verordnung (VISOS; SR 451.12). In deren Anhang werden die einzelnen Objekte festgehalten. Die Umschreibung der Objekte und ihrer Schutzwürdigkeit gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG erfolgt in separaten Inventarblättern (vgl. BGE 135 II 209 E. 2.1 mit Hinweis auf BGer-Urteil 1A.6/2007 vom 6.9.2007 E. 3; Marti, Das Schutzkonzept des Natur- und Heimatschutzes auf dem Prüfstand, in: SJZ 104/2008, auch zum Folgenden). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG; LGVE 2011 II Nr. 9 E. 5b, auch zum Folgenden). Dies bedeutet indessen nicht, dass Inventarobjekte überhaupt nicht verändert werden dürfen; die geforderte ungeschmälerte Erhaltung bezieht sich auf die gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG verlangte Umschreibung der Objekte und vor allem auf die Gründe für ihre nationale Bedeutung (BGer-Urteil 1A.30/2007 vom 9.10.2007 E. 4.2 mit Hinweis). Anhand der im Inventar enthaltenen Umschreibung des Schutzgehaltes und der Schutzziele sind die möglichen Beeinträchtigungen des Inventarobjekts zu messen (BGE 127 II 273 E. 4c, mit Hinweisen; BGer-Urteil 1A.122/2004 vom 30.5.2005, E. 2.4-2.6, publ. in URP 2005 S. 529 und ZBl 107/2006 S. 452). ■ Art. 6 Abs. 1 NHG gilt, wie Art. 6 Abs. 2 NHG festhält, lediglich bei der Erfüllung von Bundesaufgaben in unmittelbarer Weise (Art. 2 und 3 NHG; vgl. BGer-Urteil 1C_130/2014 vom 6.1.2015 E. 3.2). Bei der Erfüllung kantonaler (oder kommunaler) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet. Dies ergibt sich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach an sich die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. Dem ISOS ist der Charakter eines Konzepts nach Art. 13 RPG beizumessen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 13 RPG N 14; Marti, a.a.O., S. 87 f.). Die in solchen Konzepten verfolgten Anliegen des Bundes dürfen demzufolge weder von kantonalen noch von kommunalen Behörden verunmöglicht oder auch bloss unnötig erschwert werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 13 RPG N 32; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 6 vom 20.2.2008 E. 7b). Im Rahmen der Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Grundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Inventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG). Insofern besteht auch für die Kantone und Gemeinden eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren (vgl. zum Ganzen: Marti, Bundesinventare – eigenständige Schutz- und Planungsinstrumente des Natur- und Heimatschutzes, in: URP 2005 S. 634 ff.). Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorgenommen

werden (BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer-Urteil 1C_893/2013 vom 1.10.2014 E. 5.1). ■ Im kantonalen Richtplan 2009 ist festgehalten, dass der Schutz und die Erhaltung bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler unter Berücksichtigung zonenkonformer Nutzungsvorhaben mit geeigneten organisatorischen und raumplanerischen Massnahmen sichergestellt werden (S. 69, Kapitel S3, auch zum Folgenden). Im ISOS seien die Ortsbilder gesamtheitlich definiert, umschrieben und die Schutzziele festgelegt. Der Stellenwert des Ortsbildes ergebe sich aus der Summe sämtlicher Ortsteile. Es umfasse sowohl die schützenswerte Bebauung (innerer Ortsbildbereich) wie auch deren Umgebung (äusserer Ortsbildbereich). Unterschieden würden Ortsbilder von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung. Das ISOS sei im Rahmen einer umfassenden Abwägung mit allen anderen raum- und nutzungsrelevanten Zielen und Ansprüchen bei der Ausscheidung und Ausgestaltung von Nutzungszonen mitzubedenken. Gemäss der Koordinationsaufgabe S3-1 (Ortsbilder von nationaler, regionaler und lokaler Bedeutung) besteht an der langfristigen Erhaltung und Weiterentwicklung der luzernischen Ortsbilder und ihrer Umgebung ein kantonales Interesse. Die bestehende Zuteilung der einzelnen Ortsbilder zu den Objekten von nationaler oder von regionaler Bedeutung werde gemäss der Überarbeitung des ISOS angepasst. Das ISOS sei eine Grundlage bei raumplanerischen Interessenabwägungen und bei der Ausarbeitung der Konzepte und Planungen. Die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler oder regionaler Bedeutung würden die Inhalte des ISOS im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung in den kommunalen Planungen berücksichtigen. Sie würden dafür sorgen, dass die Ortsteile ihre Funktionen erfüllen und ihre Bau- und Nutzungsvorschriften darauf abstimmen. Die Gemeinden würden für einen angemessenen Schutz der im ISOS aufgelisteten Ortsbilder von lokaler Bedeutung sorgen und dabei die Funktion der Ortsteile berücksichtigen. ■ Damit kann festgehalten werden, dass das ISOS in der vorliegend strittigen Ortsplanungsrevision kraft richtplanerischen Verweises in der Nutzungsplanung grundsätzlich zu beachten ist. Es ist im Folgenden zu untersuchen, welches Ortsbild resp. welche Struktur es vorliegend gemäss dem ISOS zu erhalten gilt.

E. 6.6

Das vom umstrittenen Teil der Ortsplanungsrevision betroffene Himmelrichquartier liegt zwischen Hirschmattquartier und Bahnschleife und stellt gemäss ISOS die vom Anfang des 20. Jahrhunderts datierende Fortsetzung der Rasterbebauung mit gedrehtem Achsensystem dar (vgl. ISOS Kanton Luzern, Band 1.2, Bern 2006, Gebiet Nr. 38, S. 341, auch zum Folgenden). Gemäss der Übersicht 1:16'000 (ISOS Kanton Luzern, a.a.O., S. 328) gehören zum genannten Gebiet Nr. 38 – neben zahlreichen weiteren – die Grundstücke Nrn. 426, 438, 439, 440, 442, 1386 und 3947. Als Unterobjekt Nr. 38.1 (Baugruppe) gehört z.B. auch die südwestlich des Bundesplatzes gelegene Kolonie Himmelrich dazu. Nach den Erläuterungen zum ISOS ist ein "Gebiet" ein "grösstmöglicher Ortsteil, dank räumlichen, architekturhistorischen oder regionaltypischen Merkmalen als Ganzheit ablesbar". Das streitbetreffende Gebiet Nr. 38 wird mit der Aufnahmekategorie B bezeichnet, was bedeutet, dass das gesamte Gebiet ursprüngliche Struktur hat, d.h. das historische Gefüge der Räume besteht und die Mehrheit der Bauten ähnliche epochenspezifische oder regionaltypische Merkmale hat. Es wurde zudem mit einer gewissen räumlichen und architekturhistorischen Qualität sowie einer besonderen Bedeutung bezeichnet. Im gesamten Gebiet fällt auf, dass es aus unterschiedlichen Bautypen besteht; so sind Blockrandbebauungen, Zeilenbauten wie auch kammartige Bauungsstrukturen erkennbar. Somit ist ersichtlich, dass kein einheitliches Bauungsmuster vorhanden ist. Die Aufnahmekategorie B führte zum

Erhaltungsziel B, was "Erhalten der Struktur" bedeutet. Im ISOS wird dazu notiert, dass Anordnung und Gestalt der Bauten und Freiräume zu bewahren sowie für die Struktur wesentliche Elemente und Merkmale integral zu erhalten sind (vgl. BGer-Urteil 1C_130/2014 vom 6.1.2015 E. 3.1). Weiter hält das Inventar im Sinn genereller Erhaltungshinweise fest, dass Altbauten nur in Ausnahmefällen abgebrochen werden dürfen und dass besondere Vorschriften für Umbauten und zur Eingliederung von Neubauten zu schaffen bzw. zu beachten sind. Zur Siedlungsentwicklung besagt das ISOS im hier interessierenden Zusammenhang das Folgende: ■ "Südlich der Moosstrasse hat sich die Wohnbautätigkeit bis anfangs der 1930er-Jahre fortgesetzt und das Areal im Geleisebogen aufgefüllt (38). Obwohl diese städtische Wachstumsphase von keinen avantgardistischen Architekturvorstellungen geprägt war, bildete die Reaktion des Quartierplans auf die vorgegebene Stadttopographie eine beachtliche Leistung. Moosstrasse und Bundesplatz bilden den Drehpunkt des Achsensystems. Die älteren Gevierte sind in Anlage und Gestalt durchaus mit der Blockrandbebauung im Hauptgebiet nördlich zu vergleichen. Die grosszügig geschwungene Häuserzeile am Bundesplatz (38.0.1) ist städtebaulich eine genaue Reaktion der frühen 50er-Jahre auf die stark abgewinkelte Blockrandbebauung. Älter als alle übrigen Häuser im Quartier sind die billigen Mietshauszeilen an der Neustadtstrasse (38.0.3)." ■ Der Fokus des ISOS ist im Zusammenhang mit Schutzobjekten – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt – in erster Linie auf die vorhandene Bausubstanz resp. -struktur des betreffenden Ortsteils und damit vor allem auf überbaute Grundstücke gerichtet. Zwar kennt das ISOS auch den Schutz unüberbauter Flächen als Teile eines Ensembles, die es als Freihaltebereiche oder Umgebungsrichtungen bezeichnet. In Bezug auf die unüberbauten Grundstücke Nrn. 426 und 3947 geht solches jedoch aus dem ISOS nicht hervor. Das ISOS postuliert aber mit dem Erhaltungsziel B den Erlass spezieller Vorschriften zur Eingliederung von Neubauten. In diesem Zusammenhang verweist die Vorinstanz auf den Umgebungsschutz nach § 142 PBG sowie auf die Festlegung der geschlossenen Bauweise gemäss Zonenplan und BZR. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert primär die Umgebung des Bundesplatzes und des nordwestlichen Brückenkopfes der Langensandbrücke, den das ISOS indessen nicht gesondert als Schutzobjekt, insbesondere nicht als separate Baugruppe mit eigenem Erhaltungsziel, aufführt. Eine solche Baugruppe innerhalb des Gebiets Nr. 38 ist lediglich die in deutlicher Entfernung zu den Grundstücken Nrn. 426 und 3947 liegende Himmelrich-Kolonie (Baugruppe Nr. 38.1), der durchwegs besondere räumliche und architekturhistorische Qualitäten sowie eine besondere Bedeutung zugemessen wird, welche zum Erhaltungsziel A für diese Baugruppe geführt hat. Es bleibt anzumerken, dass selbst in dieser Baugruppe Zeilenbauten, eine Blockrandbebauung sowie im Osten des Gebiets eine U-förmige, ostwärts geöffnete Blockrandstruktur anzutreffen sind. Gestützt darauf ist festzustellen, dass im gesamten hier interessierenden ISOS-Gebiet Nr. 38 verschiedene Bautypen ihre planerische Umsetzung finden können.

E. 6.7

Das damalige Verwaltungsgericht und das Kantonsgericht haben sich bereits im Rahmen der Genehmigung der Gestaltungspläne G 343 bzw. G 357 Bundesplatz Süd eingehend mit dem streitbetreffenden Gebiet und namentlich der im Licht des Zonencharakters an die Bauweise zu stellenden Anforderungen befasst. Es drängt sich auf, die entsprechenden Überlegungen im vorliegenden Verfahren als Ausgangspunkt heranzuziehen. Im Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 25 vom 24. November 2009 (E. 5d) hat dieses festgehalten: ■ "Die in der Zone 5 B geltende Normalbauweise geht aus dem Wortlaut des

Bebauungsplanes B 129 hervor: Vorgeschrieben ist die geschlossene Bauweise im Bebauungsmuster einer Blockrandüberbauung. [...] Dass bzw. weshalb der Planungsgeber und die Genehmigungsinstanz in der Zone 5 B ausdrücklich eine Blockrandbebauung verlangten, ergeben die entsprechenden Materialien zum Bebauungsplan B 129. [...] Namentlich aus der Einladung zur öffentlichen Abschlussversammlung der Quartierplanung vom 1. Juni 1989 (B+A 44/1989) sowie aus dem Regierungsratsentscheid vom 4. März 1997 (RRE Nr. 581) geht deutlich hervor, dass mit den Bestimmungen für die Zone 5 B eine der Brückenkopfanlage angemessene Überbauung sichergestellt werden sollte." ■ Das Verwaltungsgericht berief sich dabei auf den auch von den Beschwerdeführern erwähnten Genehmigungsentscheid vom 4. März 1997 betreffend den Bebauungsplan B 129, gemäss dessen E. 6.1 die beiden Grundstücke Nrn. 442 und 1386 zusammen mit dem angrenzenden Grundstück Nr. 426 und der bestehenden Blockrandbebauung auf der anderen Seite der Neustadtstrasse den südlichen Abschluss des Bundesplatzes bildeten. Diese Kopfsituation stelle an die bauliche Gestaltung des fraglichen Gebiets erhöhte Anforderungen. Dabei sei nicht nur ein Bezug zum vorgelagerten Bundesplatz, sondern auch zur weiteren Bebauung, die den Bundesplatz begrenze, zu schaffen. Der Bundesplatz werde, ausser im Bereich der Grundstücke der (damaligen) Beschwerdeführerin, durch Blockrandbebauungen definiert. Der Bebauungsplan B 129 wolle die typische städtebauliche Struktur in der Umgebung des Bundesplatzes auch auf die Parzellen der Zone 5B ausdehnen. Mit diesen Vorschriften würden die planungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um die bauliche Situation südlich des Bundesplatzes langfristig in die städtebaulich gewünschte Richtung lenken zu können. In Erwägung 5e des erwähnten Urteils V 09 25 führte das Verwaltungsgericht aus: ■ "Sinn und Zweck der statuierten Regelungen im Bereich der Grundstücke Nrn. 426, 442 und 1386 war angesichts der stadt- und regierungsrätlichen Ausführungen offensichtlich die Weiterführung der umliegend bereits vorhandenen Blockrandbebauungen. Tatsächlich ist die Häufigkeit von Blockrandbebauungen im Gebiet Hirschmatt / Neustadt augenfällig. Insbesondere das Gebiet nordwestlich und westlich des Gestaltungsplanperimeters ist praktisch ausschliesslich von Blockrandbebauungen geprägt (vgl. B 129). Andere Baumuster als Blockrandbebauungen sind lediglich in den weniger zentral und exponiert gelegenen Quartieren (z.B. Zonen 1,2,3 und 4) anzutreffen. Zudem wurde vielerorts, wo im Zeitpunkt des Erlasses des Bebauungsplanes B 129 bereits Blockrandbebauungen bestanden hatten, eine Überlagerung mit der Ortsbildschutzzone A oder B vorgenommen. Offensichtlich soll der Erhalt sowie die Weiterführung dieser Baustruktur gewährleistet werden. Der im B 129 verankerte Planungswille ist somit vor dem Hintergrund der baulichen Umgebung zur Zeit des Planungserlasses zu verstehen. In diesem Sinne sind Blockrandbebauungen im Gebiet Hirschmatt / Neustadt als typisches städtebauliches Element, mithin als zonencharakterprägendes gestalterisches Element zu qualifizieren." ■ An dieser Einschätzung hielt das Kantonsgericht grundsätzlich auch in seinem Urteil V 13 41 vom 11. Februar 2014 betreffend die Genehmigung des Gestaltungsplans G 357 fest, wobei es angesichts der örtlichen Verhältnisse differenzierte Abschlüsse der Blockrandbebauung im nördlichen und südlichen Bereich des Gestaltungsplanperimeters als zulässig erachtete. Das Bundesgericht bestätigte den Entscheid des Kantonsgerichts mit Urteil 1C_142/2014 vom 13. März 2015.

E. 6.8

Das Verwaltungs- resp. das Kantonsgericht stützte sich in den erwähnten Urteilen auf den damals noch geltenden Bebauungsplan B 129 und dessen konkretisierende Bauvorschriften zur Zone 5B, die namentlich hinsichtlich der Vorgabe der Blockrandbebauung ausgelegt

wurden. Die detaillierte Regelung im Bebauungsplan B 129 sei nachvollziehbar. Sie gründe in der exponierten Brückenkopflage, wo eine Überbauung erwünscht sei, die das umliegende – zur Zeit des Planungserlasses bereits vorhanden gewesene – Bebauungsmuster aufnehme. Das Gericht brachte indessen auch einen Vorbehalt hinsichtlich eines allfällig sich ändernden städtebaulichen Verständnisses an. Für diesen Fall müssten die Planungsgrundlagen, mithin der Bebauungsplan B 129, geändert resp. aufgehoben werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 25 vom 24.11.2009 E. 5f). Genau diesen Ansatz verfolgt die Stadt Luzern mit der strittigen Revision, in welcher sie die Brückenkopflage an der Langensandbrücke offenbar abweichend von der damaligen Einschätzung beurteilt und sie mit der Ermöglichung eines Hochhauses gerade betonen will. Mit Hinweis auf vorhergehende Ausführungen ist dieses Bestreben – mit der in Planungssachen sowieso gebotenen Zurückhaltung des Gerichts bezüglich des Ermessens des Planungsträgers – nicht als rechtswidrig zu erachten. Dem Ausmass des baulichen Akzents ist zudem mit einer Maximalhöhe von 35 m eine klare Grenze gesetzt. Gemäss der von der Vorinstanz übernommenen Einschätzung der Beschwerdegegnerin beträgt die Mehrhöhe gegenüber der zulässigen Normalbauweise (maximale Firsthöhe von 27 m gemäss Art. 26 Abs. 1 BZR) lediglich 8 m. Die Vorinstanz geht davon aus, dass Hochhäuser in der Regel weder Schrägdächer noch Attikageschosse aufweisen würden, was den üblicherweise zu beobachtenden Verhältnissen entspricht, indessen in Art. 27 BZR nicht explizit ausgeschlossen wird. Nötigenfalls könnten entsprechende Beschränkungen im Gestaltungsplan festgesetzt werden, der gemäss Art. 27 Abs. 2 BZR ohnehin die Höhe der Hochhäuser festzulegen hat. ■ Die Blockrandbebauung als zonenprägendes gestalterisches Element im Bereich des Bundesplatzes steht dem im Übrigen nicht entgegen. Es ist daran zu erinnern, dass die Grundstücke Nrn. 426 und 3947 unüberbaut sind und derzeit als Parkplatz genutzt werden. Mithin sind sie ohnehin bereits im bestehenden Zustand nicht Teil des von den Beschwerdeführern beschriebenen quartiertypischen Erscheinungsbilds resp. der gemäss ISOS zu erhaltenden Struktur, zumal es sich bei den Grundstücken auch nicht um eine Freihaltezone oder sonstige bewusst gesetzte Lücke im Ensemble handelt. Die beiden Grundstücke liegen zudem angrenzend an die Bahngleise an der südlichen Peripherie des Himmelrichquartiers und nicht etwa in der Quartiermitte. Auch die unmittelbar angrenzenden Grundstücke der Beschwerdeführer sind überdies unbestrittenermassen nicht in Blockrandüberbauung bebaut. Vor diesem Hintergrund ist keine Verletzung des durch das ISOS verliehenen Ortsbildschutzes durch die angefochtene Zonenzuweisung erkennbar. Die konkrete Überprüfung eines Projekts im Gestaltungsplan- sowie Baubewilligungsverfahren unter dem Aspekt der Eingliederung bleibt, wie erwähnt, vorbehalten. ■ Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die Vorinstanz wäre verpflichtet gewesen, von der Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) resp. von der Eidg. Kommission für Denkmalpflege (EKD) ein Gutachten einzuholen, da die nutzungsplanerischen Festlegungen ein Objekt im ISOS tangieren würden, kann ihnen nicht gefolgt werden. Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, handelt es sich bei der kommunalen Nutzungsplanung nicht um eine Bundesaufgabe. Zudem haben sich die beiden Grundstücke Nrn. 426 und 3947 – wenngleich sie als Teil des Gebiets Nr. 38 im ISOS eingetragen sind – nicht als Bestandteil der zu erhaltenden Struktur erwiesen. Da somit auch keine erhebliche Beeinträchtigung zur Diskussion steht, entfällt eine obligatorische Begutachtung nach Art. 7 NHG (vgl. Leimbacher, a.a.O., Art. 7 NHG N 4). Auch besteht bei dieser Ausgangslage kein Anlass für eine freiwillige Begutachtung gemäss Art. 17a NHG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1). ■ Daran ändert

nichts, dass die kantonale Denkmalpflege in ihrem Bericht vom 11. Oktober 2013 lediglich das Resultat ihrer Beurteilung festhielt, nämlich dass hinsichtlich der BZO-Revision der Stadt Luzern keine Einwände bestünden. Damit hat die zuständige kantonale Dienststelle eine Beurteilung im Sinne einer Genehmigung erteilt; hätten Bedenken hinsichtlich einzelner Zonen oder der noch in Frage kommenden Standorte für Hochhäuser bestanden, wären diese auch formuliert worden.

E. 7.1

Weiter erachten die Beschwerdeführer den Nachweis der Erschliessung des Grundstücks Nr. 426 als mangelhaft. Die Erstellung eines Hochhauses führe zu bedeutendem Mehrverkehr, den das übergeordnete Strassennetz in keiner Weise aufzunehmen vermöchte. Zudem sei der Bundesplatz nachweislich ein Unfall-Hotspot. Mit der neuen Verkehrsführung in der Pilatusstrasse und der Umgestaltung des Bundesplatzes habe sich die Verkehrsproblematik nochmals erheblich verschärft. Aus Kapazitäts- und Verkehrssicherheitsgründen sei eine Einfahrt in den Bundesplatz nicht zulässig. Zur Erschliessung des Grundstücks Nr. 426 müssten zwingend andere Grundstücke in Anspruch genommen werden.

E. 7.2

Die Vorinstanz vertritt den Standpunkt, dass die Erschliessung nicht schon in der Grundnutzungsordnung sichergestellt werden müsse. Die Erschliessbarkeit des Grundstücks Nr. 426, das derzeit als Parkplatz (mit Einfahrt am Bundesplatz) genutzt werde, sei unbestritten. Mit der Erschliessung und dem durch die Überbauung erzeugten Mehrverkehr werde sich der Gestaltungsplan zu befassen haben. Die genaue Lage der Erschliessungsanlagen sei in der Baubewilligung festzulegen. Auch die Erschliessung der von den Beschwerdeführern geforderten Blockrandüberbauung würde im Übrigen zu Mehrverkehr führen.

E. 7.3

Land ist nach Art. 19 RPG erschlossen, wenn die für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt besteht und die erforderlichen Wasser-, Energie sowie Abwasserleitungen so nahe heranführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist (Abs. 1). Das Gemeinwesen hat die Bauzonen innerhalb der im Erschliessungsprogramm vorgesehenen Frist zu erschliessen; es kann die Erschliessung bei Bedarf etappieren. Das kantonale Recht regelt die Beiträge der Grundeigentümer (Abs. 2). Art. 19 Abs. 2 RPG regelt die Erschliessung einer Bauzone, Abs. 1 diejenige eines Baugrundstücks (vgl. Berner, a.a.O., N 481). Land, das bereits erschlossen ist oder von einer Erschliessungsplanung erfasst wird, ist in der Regel für eine Überbauung prädestiniert. Zumindest ist die Überbauungseignung diesbezüglich gegeben (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 01 188 vom 15.1.2003 E. 7b). Die Projektierung der Erschliessungsanlagen geschieht in den meisten Fällen im Rahmen der Sondernutzungsplanung (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 19 RPG N 50). Die streitbetreffene Wohn- und Arbeitszone Nr. 49 grenzt nördlich unmittelbar an den Bundesplatz und kann damit, was die Zufahrt angeht, als erschliessbar bzw. – mit Blick auf den dort bestehenden Parkplatz mit Ein- und Ausfahrt zum Bundesplatz hin – erschlossen gelten. Die beiden betroffenen Grundstücke Nrn. 426 und 3947 befanden sich schon gemäss der aBZO 1994 resp. dem Bebauungsplan B 129 in der Bauzone. Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht ausführt, geht dies auch aus dem Umstand hervor, dass der vom Kantonsgericht und vom Bundesgericht bestätigte Gestaltungsplan G 357 seinerseits

zwei Erschliessungsvarianten aufzeigte (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 13 41 vom 11.2.2014 E. 7.5.1). Davon, dass die streitbetroffene Zone nicht erschlossen ist resp. nicht einmal erschliessbar ist, kann daher keine Rede sein. Das Gericht ist sich der Verkehrssituation am Bundesplatz und des dort im Zug der geänderten Verkehrsführung in der Pilatusstrasse resultierenden Mehrverkehrs durch die Umleitung bewusst, geht aber mit der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin davon aus, dass dadurch eine genügende Erschliessung nicht grundsätzlich in Frage zu stellen ist. Die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) hat denn auch als kantonale Fachstelle in ihrer Stellungnahme vom 25. Oktober 2013 nichts Gegenteiliges moniert. Somit reicht es aus, wenn der beschriebenen Verkehrssituation und namentlich dem Fassungsvermögen der betroffenen Strassen im Gestaltungsplan- und Baubewilligungsverfahren bei der Projektierung der Erschliessung sorgfältig Rechnung getragen wird.

E. 8.1

Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die Vorinstanz handle in krasser Weise rechtswidrig und willkürlich, indem sie hinsichtlich des Grundstücks Nr. 426 die richtplanerischen (ISOS) und gesetzlichen (Art. 17 RPG, §§ 35 Abs. 1 und 60 Abs. 1 lit. c PBG) Vorgaben und Bestimmungen für nicht anwendbar erkläre, diese aber für ihre eigenen Grundstücke zur Anwendung bringe. Das die Grundstücke Nrn. 426, 438, 439, 440, 442 und 1386 umfassende Gebiet sei einheitlich und in sich abgeschlossen. Diese planerische Einheit sei folglich auch gleich zu behandeln. Es verletze den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung, wenn dem Grundstück Nr. 426 ein erhebliches Verdichtungspotential zugestanden, gleichzeitig aber für die übrigen Grundstücke ein weitgehendes Veränderungsverbot ohne Verdichtungspotential festgelegt werde.

E. 8.2

Die Vorinstanz hält dagegen, ein wesentlicher und entscheidender Unterschied zwischen den Grundstücken der Beschwerdeführerin und dem Grundstück Nr. 426 liege darin, dass letzteres unüberbaut sei. Auch die Lage sei nicht vergleichbar. Die Häuser der Beschwerdeführerin lägen an der Häuserzeile der Neustadtstrasse, während sich das Grundstück Nr. 426 zwischen dem Kreisel Bundesplatz, der Langensandbrücke und den Eisenbahnanlagen erstrecke. Sowohl seine dreieckige Form als auch seine exponierte Lage am Brückenkopf und den Geleisen würden eine spezielle planerische Behandlung verlangen. Zudem liege es gegenüber der Langensandbrücke deutlich tiefer. Ein in sich geschlossenes Plangebiet liege zwar bezüglich der Grundstücke der Beschwerdeführerin, nicht aber bezüglich des Grundstücks Nr. 426 vor, das abgesetzt und offen gegen die Gleisanlagen liege. Widersprüchlich handelten die Beschwerdeführer, wenn sie ein Hochhaus mit dem Argument des schützenswerten Stadtbilds im Gebiet Bundesplatz verhindern wollten, selber aber die entsprechende Ortsbildschutzzone für die eigenen Grundstücke ablehnen würden. Im Übrigen verhindere die Ortsbildschutzzone B auch keineswegs eine innere Verdichtung und führe daher auch nicht zu einem weitgehendem Veränderungsverbot.

E. 8.3.1

Die Grundstücke Nrn. 438 - 440 der Beschwerdeführerin lagen gemäss Bebauungsplan B 129 in der Zone 8B (Wohn- und Geschäftszone, geschlossene Bauweise, Ortsbildschutzzone B) und ihre Grundstücke Nrn. 442 und 1386 in der Zone 5B (Wohn- und Geschäftszone, geschlossene Bauweise, Gestaltungsplanpflicht, Ortsbildschutzzone B).

Neu liegen alle genannten Grundstücke in der Wohn- und Arbeitszone 4 und der Ortsbildschutzzone B mit geschlossener Bauweise (vgl. Anhang 1 zum BZR). Die Beschwerdeführer gehen davon aus, dass diese Zonenzuweisung die spätere Verdichtung ihrer Grundstücke verunmöglicht. Für Zonen mit überlagernden Ortsbildschutzzonen legt das BZR bewusst keine Überbauungsziffer fest, um im Einzelfall die verträgliche Dichte bestimmen zu können. Dies bedeutet indessen nicht, dass in diesen Zonen bauliche Massnahmen zur Verdichtung a priori nicht mehr möglich wären. Sie unterstehen allerdings den in Art. 17 Abs. 3 BZR definierten Anforderungen an Neubauten und Veränderungen. Unter diesem Gesichtswinkel haben sich die Verhältnisse für die Beschwerdeführerin nicht wesentlich verändert, lagen ihre Grundstücke doch schon bis anhin in der Ortsbildschutzzone B gemäss aBZR 1994.

E. 8.3.2

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts kommt dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung im Planungsrecht nur eine abgeschwächte Bedeutung zu. Verfassungsrechtlich genügt, dass die Plananordnung sachlich vertretbar, d.h. nicht willkürlich ist. Das Gebot der Rechtsgleichheit fällt insoweit mit dem Willkürverbot zusammen (BGE 122 I 279 E. 5a; BGer-Urteil 1P.369/2006 vom 22.10.2007 E. 3.1). ■ Die von der Vorinstanz aufgezählten Unterschiede zwischen den Grundstücken der Beschwerdeführerin und den Grundstücken Nrn. 426 und 3947 sind nachvollziehbar und schliessen das Anrufen des Gebots der rechtsgleichen Behandlung aus. Wie vorstehend erwähnt, können die Beschwerdeführer aus dem Umstand, dass die Grundstücke Nrn. 426 und 3947 gemäss Karte dem ISOS-Gebiet Nr. 38 angehören, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Bei näherer Untersuchung stellte sich die unüberbaute Fläche nicht als Teil eines schützenswerten Ensembles heraus. Anders liegen die Verhältnisse bezüglich der überbauten Grundstücke der Beschwerdeführerin, die bestehender Teil der zu erhaltenden Struktur gemäss ISOS-Gebiet Nr. 38 sind. Selbst dies schliesst indes – wie die Vorinstanz treffend vermerkt – bauliche Massnahmen, insbesondere auf innere Verdichtung gerichtete, nicht aus. Der Vorinstanz ist unter diesen Umständen weder ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit noch Willkür vorzuwerfen.

E. 9

Nach dem Gesagten ergibt sich, dass die Ortsplanungsrevision der Stadt Luzern in dem hier angefochtenen Umfang als rechtens zu beurteilen ist. Daran vermögen die weiteren Einwendungen der Beschwerdeführer nichts zu ändern. Insgesamt erweist sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde damit als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist. ■ (Kostenfolgen)

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