

# LU\_GERICHTE 7H 14 341 vom 23. Februar 2016

LU Gerichte, 2016-02-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_7H\\_14\\_341](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_14_341)

FR: LU\_GERICHTE 7H 14 341 du 23 février 2016

IT: LU\_GERICHTE 7H 14 341 del 23 febbraio 2016

## Regeste

Die Zuweisung des Hotels Schweizerhof in die Tourismuszone gemäss Art. 10 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern (BZO) ist rechtmässig. | Art. 27 BV, Art. 94 BV; Art. 1 RPG, Art. 3 RPG, Art. 15 ff. RPG, Art. 18 RPG; §§ 17 PBG, §§ 34 ff. PBG; Art. 10 der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern. | Raumplanung

## Erwägungen

### E. 3.1

Wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren wehren sich die Beschwerdeführer in materieller Hinsicht dagegen, dass die Grundstücke Nrn. 439 und 4034 der Tourismuszone zugewiesen werden. Zur Hauptsache machen sie geltend, die Stadt Luzern verfolge mit der Tourismuszone keine raumplanerischen, sondern wirtschaftspolitische Interessen. Diese Zielsetzung lasse sich mit der Wirtschaftsfreiheit im Sinn von Art. 94 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) in Verbindung mit Art. 27 BV nicht vereinbaren. Weiter rügen die Beschwerdeführer mit Blick auf die zitierten Verfassungsbestimmungen ebenso eine Verletzung des Grundsatzes der Wettbewerbsneutralität sowie der Gleichbehandlung der Gewerbetreibenden. Dass die Zuweisung des Hotels Schweizerhof in die Tourismuszone unter dem Blickwinkel des Gebots der staatlichen Wettbewerbsneutralität und des Anspruchs auf Gleichbehandlung der Konkurrenten geprüft werden müsse, verkenne die Vorinstanz an sich nicht. Sie ziehe allerdings falsche Schlüsse und erkenne insbesondere nicht, dass das Gebot der Gleichbehandlung von Gewerbetreibenden weiter reiche als das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV, was unhaltbar sei. Weiter habe es die Vorinstanz auch unterlassen, die konkreten wirtschaftlichen Auswirkungen der Tourismuszone auf das Hotel Schweizerhof detailliert zu ermitteln. Damit habe sie den rechtserheblichen Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt. Für die Beurteilung der Frage, ob an der Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden ein überwiegendes öffentliches Interesse bestehe und ob sie verhältnismässig sei, fehlten die Grundlagen. Mit ihrer Weigerung, die von den Beschwerdeführern dazu gestellten Beweisanträge abzunehmen, habe die Vorinstanz überdies den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt. Die Beschwerdeführer seien in der Lage aufzuzeigen, dass für die Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden keine ernsthaften, sachlichen Gründe bestehen würden. Die unterschiedlichen Zuteilungen bzw. Nichtzuteilung von Hotelbetrieben in die Tourismuszone basiere auf unzulässigen Kriterien und seien nicht geeignet, eine hinreichend bestimmte Unterscheidung zwischen den Art. 10 BZR unterstellten bzw. nicht unterstellten Hotels zu schaffen. Die Vorinstanz sei der Meinung, an der Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse. Sie (die Vorinstanz) übersehe, dass die geltend gemachten Interessen bloss vorgeschoben seien. Auch erachte die Vorinstanz die

Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden für verhältnismässig. Eine schlüssige und sachliche Beurteilung der Verhältnismässigkeit sei aber nicht möglich, weil die Vorinstanz das Ausmass der Wettbewerbsverzerrung gar nicht erst ermittelt habe. Ferner sei die Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden weder geeignet noch erforderlich, den Zweck, den die Vorinstanz mit der Zonenzuweisung verfolge, zu erreichen. Die Tourismuszone gefährde die Existenz des Betriebs des Hotels Schweizerhof und verunmögliche oder erschwere zumindest in erheblichem Ausmass künftige Investitionen, um die ein Hotel nie herumkomme. Durch die Zuweisung in die Tourismuszone würden sich die Kreditkonditionen, zu denen sich die Beschwerdeführer refinanzieren könnten, erheblich verschlechtern; v.a. würden sie sich gegenüber den Kreditkonditionen, welche Hotels erhalten, die nicht der Tourismuszone zugeteilt würden, verschlechtern. Für den Fall, dass die Tourismuszone nicht schon deshalb aufzuheben sei, weil die Stadt damit wirtschaftspolitische Ziele verfolge, hätten die Beschwerdeführer Anspruch darauf, das Ausmass der negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Tourismuszone auf das Hotel Schweizerhof detailliert zu erfahren, wozu entsprechende Beweise abgenommen werden müssten.

### **E. 3.2**

Der Stadtrat Luzern schliesst in seiner Vernehmlassung auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Zur Begründung macht er geltend, aus Sicht der Stadt sei wichtig, dass die Veräusserung einer in der Tourismuszone liegenden Hotelliegenschaft zur Erzielung von reinen Spekulationsgewinnen verhindert werden könne. Die städtebauliche Lage, die Grösse der Hotels und deren Einrichtungen liessen sich historisch nur mit einer touristischen Nutzung erklären, welche für die Stadt Luzern immer von grosser Bedeutung gewesen sei. Die Nutzungseinschränkung dieser Betriebe durch die Bestimmungen der Tourismuszone sei im öffentlichen Interesse. Eine Arbeitsgruppe habe die Formulierung von Art. 10 BZR vorbereitet. Dabei sei man den Hoteliers aufgrund von Verhandlungen stark entgegen gekommen. Art. 10 Abs. 1 und 2 BZR enthielten eine nicht abschliessende Aufzählung von touristischen Tätigkeiten. Der Begriff "Tourismus" sei sodann auslegungsbedürftig. Er erlaube sämtliche touristischen Nutzungen. Der Fächer der Nutzungen sei nicht etwa auf den "klassischen" Hotelbetrieb beschränkt. Zur touristischen Nutzung zählten ebenso die Nebeneinrichtungen, also Gebäude, Dienstleistungsbetriebe, wie gedeckte und ungedeckte oberirdische sowie unterirdische Fahrzeugabstellplätze für eigene Zwecke, ferner etwa die Infrastruktur für Tagungen, Einrichtungen des touristischen Bedarfs, wie Kiosk, Souvenirladen, Coiffeursalon, usw., des weiteren Sport- und Freizeiteinrichtungen, Schwimmbad, Fitnesszentrum, Gymnastikraum. Auch vom Hotelbetrieb bewirtschaftete Wohnungen, Personalwohnungen sowie Wohnraum für den Inhaber seien hier anzuführen. Art. 10 Abs. 3 bis 5 BZR regelten die Ausnahmen zu Art. 10 Abs. 1 und 2 BZR. Die allgemeinen baugesetzlichen Bestimmungen, wie das Eingliederungsgebot und Bestimmungen betreffend Schutzzonen seien in jedem Fall anwendbar. Die "20-Prozent-Regel" gemäss Art. 10 Abs. 3 BZR gelte für alle betroffenen Hotels in der Tourismuszone. Mit dieser Bestimmung habe man berücksichtigt, dass gewisse Hotels derzeit Ausbaupläne hätten. Als Gutachter gemäss Art. 10 Abs. 4 BZR kämen Beratungsgesellschaften ebenso in Frage wie die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredite (SGH). Als Auftraggeber trete der Hotelbetrieb auf. Weiter weist der Stadtrat in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass Wohn- und Arbeitsnutzungen zulässig blieben, sofern sie den touristischen Zweck "optimierten". Mit Art. 10 Abs. 5 BZR sei verankert, dass das Erdgeschoss publikumsorientiert genutzt werden müsse. Allein bei Hotels in

Hanglagen habe der Stadtrat zu klären, welche Geschosse publikumsorientiert genutzt werden müssten. Sodann weist der Stadtrat in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass rechtmässig bewilligte Nutzungen in den Hotels uneingeschränkt die Bestandesgarantie gemäss § 178 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) geniessen würden. Alles in allem habe man Art. 10 BZR bewusst offen formuliert, um so gewünschte Spielräume zu belassen. Gegenüber den Mitgliedern der Taskforce hätten die Finanzierungsunternehmen der Hotels bestätigt, dass die Nutzungsbeschränkungen gemäss Art. 10 BZR im Verhältnis zu den derzeitigen Nutzungsmodalitäten der betroffenen Hotelbetriebe nicht zu wesentlichen Erschwernissen der Finanzierung führen würden. Die Aussagen der Banken, insbesondere der Luzerner Kantonalbank und der SGH, bestätigten diese Erkenntnis. In diesem Zusammenhang erinnerten diese Finanzinstitute vorab daran, dass die Kreditvergabe an Hotels in der Stadt Luzern dem Gesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft (SR 935.12) und nicht dem freien Markt unterstehen würde. Nach Einschätzung der SGH zeitige die Tourismuszone keinen Einfluss auf das Finanzierungspotenzial der betroffenen Hotelbetriebe. Mit Bezug auf die Gewährung von Betriebskrediten orientierten sich die meisten Banken am wirtschaftlichen Ertrag des Unternehmens und nicht am Anlagewert der Liegenschaft, der durch eine andere Nutzung erzielt werden könnte. Weiter wird daran erinnert, dass eine Zusatznutzung von 20 % und mit einem Gutachten gar eine Zusatznutzung darüber hinaus gewährleistet sei. Diesfalls werde der Anlagewert für die Kreditbelehnung massgebend. Nach dem Gesagten erwarteten die erwähnten Kreditinstitute mit Blick auf Art. 10 BZR keine schlechteren Konditionen. Sodann unterstreicht der Stadtrat, dass die Festlegung der Tourismuszonen raumplanerisch begründet sei. Im Übrigen stelle an sich jede Zonen- und Nutzungszuweisung eine planungsrechtliche Steuerungsmassnahme dar. Derlei entspreche dem Raumplanungsrecht, wonach es Sache der Gemeinden sei, die konkrete Nutzung des Bodens festzulegen. Auch seien Strukturerhaltungsmassnahmen zulässig und nach der Praxis des Bundesgerichts mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar. Der Stadtrat weist in diesem Punkt auf BGE 136 II 204 hin. Mit Bezug auf die Ausscheidung von Hotelzonen liessen sich Massnahmen der Strukturerhaltung rechtfertigen, falls die Hotellerie ein tragendes Element der örtlichen Volkswirtschaft sei, die Standorte der Hotels eine wichtige Rolle für das Ortsbild und die örtliche Siedlungsstruktur spielten, ferner der Hotelbetrieb in Bezug auf dessen Lage, Grösse und Qualität überlebensfähig sei, indes ertragsreichere Nutzungen eine an sich funktionsfähige Hotellerie verdrängen könnten. Mit der weitreichenden Definition des Tourismuszwecks und den Ausnahmeregelungen bleibe die Nutzungsflexibilität der Hotels weitgehend erhalten. ■ Das Grundstück Nr. 439, auf welchem das Hotel Schweizerhof stehe, eingeschlossen das in diesem Kontext mitbetroffene Baurechtsgrundstück Nr. 4034, habe die Ordnungsnummer 501, Tourismuszone, Ortsbildschutzzone B. Das Hotel Schweizerhof spiele in der Siedlungsstruktur der Stadt eine wichtige Rolle. Im Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) sei es als Gründungsbau der mondänen Luzerner Hotellerie verzeichnet. Es sei ein wichtiger Bestandteil der Hotelfront am See. Im ISOS werde ausgeführt, die gradlinige Uferfront des Schweizerhof- und Nationalquai bilde die eigentliche Stadtfassade von Luzern. Hotel reihe sich an Hotel. Eine Schifffahrt durch die Seebucht biete in ständig wechselnder Perspektive intensive Ansichten der Ufermauern, Promenade und Hotelfassaden. Aus der Entfernung wirke die Uferfront ausserordentlich homogen; von nahe variierten die Gebäude stark. Auch die gerade Linie sei relativ: Der "Schweizerhof" als Kernbau sei um ein paar Meter zurückversetzt und beim Kurplatz mache der Quai einen leichten Knick. Gerade als Anfangspunkt der Hotelmeile am See sei

das Hotel Schweizerhof für die Siedlungsstruktur der Stadt Luzern sehr wichtig. Die Gesamtanlage stelle eine der wertvollsten Hotelanlagen aus der Hochblüte des Schweizer Tourismus im 19. Jahrhundert dar. Die später angefügten Anbauten des Schweizerhofs, die nur teilweise touristisch genutzt würden, seien nicht der Tourismuszone zugeteilt worden. Es sei mit der Ortsbildschutzzone B geschützt und gemäss Bauinventar als schützenswert eingestuft. Mit dieser städtebaulichen Lage am See und dem markanten, frei stehenden Volumen sei das Hotel Schweizerhof mit den angeführten Hotels, die nicht der Tourismuszone zugeteilt worden sind, nicht vergleichbar. Letztere seien in eine Blockrandbebauung bzw. in eine Häuserzeile integriert und würden nicht in vergleichbarer Weise in Erscheinung treten.

### **E. 3.3**

Die Vorinstanz hält die Tourismuszone für verfassungskonform. Im angefochtenen Entscheid ruft sie unter Erwägung 4 in Erinnerung, der Inhalt des Grundeigentums werde nicht bloss durch die Privatrechtsordnung geprägt, sondern auch durch die verfassungsrechtliche Ordnung und das gestützt darauf erlassene öffentliche Recht. Vor diesem Hintergrund gewährleiste die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) das Eigentum nicht unbeschränkt, sondern innerhalb der Schranken, die ihm – im öffentlichen Interesse und auf verhältnismässige Weise – durch die Rechtsordnung gezogen werde. Zu Recht wird dieser zutreffende Hinweis, soweit ersichtlich, nicht thematisiert, geschweige denn angezweifelt. Zutreffend weist die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid des Weiteren darauf hin, dass u.a. auch Interessen der Raumplanung der Eigentumsgarantie Schranken setzen können. Die Zulässigkeit (u.a.) eigentumsbeschränkender raumplanerischer Massnahmen basiert diesfalls auf einer Interessenabwägung mit der Eigentumsgarantie (grundlegend: BGE 105 Ia 330 E. 4c). Zutreffend ist ferner der Hinweis der Vorinstanz, wonach Bau- und Zonenordnungen regelmässig Beschränkungen der Eigentumsgarantie enthalten. Solche sind verfassungskonform, sofern sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und überdies verhältnismässig sind (vgl. Art. 36 BV). Diese Voraussetzungen bilden im Folgenden das massgebliche Programm für die Prüfung der hier strittigen Tourismuszone. Die Vorinstanz weist eingangs in Erwägung 4 sodann darauf hin, dass beispielsweise bau- und planungsrechtliche Vorschriften vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit stand halten würden, falls solche im Hinblick auf das damit verfolgte raumordnungsrelevante Ziel geeignet, erforderlich und angemessen seien. Auch dieser weitere grundsätzliche Ansatz ist nicht zu beanstanden (dazu: Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 27 RPG N 14 ff.). Sodann hält die Vorinstanz zutreffend weiter fest, dass raumplanerische Massnahmen, welche die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes sichern, einen verfassungsrechtlich ausdrücklich anerkannten öffentlichen Zweck erfüllen. Nicht zu beanstanden ist des Weiteren der Hinweis der Vorinstanz, dass Vorkehren (unter Umständen) in verfassungskonformer Weise sozialpolitische Ziele verfolgen dürfen. Soweit derartige Zielsetzungen die Nutzungsmodalitäten des Grundeigentums regeln, ziehen sie Einschränkungen der gewerblichen und wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeit nach sich. Derlei steht nicht im Widerspruch zur Wirtschaftsfreiheit, solange die betreffende Massnahme raumplanerisch bedingt und mit der Zielsetzung des verfassungsmässigen Auftrags der Raumplanung (vgl. Art. 75 BV) vereinbar ist. Schliesslich weist die Vorinstanz darauf hin, dass die Wirtschaftsfreiheit bei alledem aber nicht ihres Gehalts entleert werden darf. Immerhin ist nach all dem Gesagten zu bedenken, dass eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit – und damit indirekt ebenso der Eigentumsgarantie –

gegeben ist, falls eigentumsbeschränkende Massnahmen bloss unter dem "Deckmantel der Raumplanung" einen Eingriff in den wirtschaftlichen Wettbewerb bezwecken, um bestimmte Gewerbebezüge oder Betriebsformen vor Konkurrenz zu schützen oder in ihrer Existenz zu sichern (BGE 102 Ia 104 E. 5a).

#### **E. 4**

Art. 27 Abs. 1 BV gewährleistet die Wirtschaftsfreiheit. Dieses Grundrecht hat seinen Vorläufer in Art. 31 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (aBV; dazu: Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, [VE 96], S. 174 ff. und 289 ff.). Die Wirtschaftsfreiheit ist nicht etwa eine Art Verfassungsnorm höherer Ordnung im Sinn einer "suprema lex", an welche alle staatlichen Vorkehrungen zu messen wären. Ein derartiger Ansatz würde dem schweizerischen Verfassungsverständnis nicht gerecht, was es im Auge zu behalten gilt (statt Vieler bereits: Saladin/Lanz, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren, in: ZBl 77 [1976] S.116). Der Hinweis erhellt, dass die Wirtschaftsfreiheit nicht in absoluter Weise gewährleistet ist. Wie bei den übrigen Freiheitsrechten sind Einschränkungen zulässig, sofern sie auf einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage beruhen, einem überwiegenden öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sind.

#### **E. 5**

Die Wirtschaftsfreiheit umfasst eine Reihe von Teilgehalten, die ihrerseits durch die Gesetzgebung konkretisiert worden sind. Zu nennen sind die Berufswahlfreiheit, die Berufszugangsfreiheit, die freie Ausübung der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, das Verbot wettbewerbsverzerrender Massnahmen – die Rede ist diesbezüglich von der Gleichbehandlung der Konkurrenten – sowie die Freizügigkeit der Berufstätigen (vgl. Hänni/Stöckli, Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 2013, N 43). Überlegungen zur Berufswahl-, zur Berufszugangsfreiheit und zur Freizügigkeit der Berufstätigen interessieren im vorliegenden Verfahren nicht. Wie im Rahmen der materiellen Überprüfung der Streitsache deutlich wird, gilt das Interesse hier zum Einen der von der Wirtschaftsfreiheit garantierten freien Ausübung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten und zum Andern dem von der Verfassung prinzipiell auch garantierten Gleichbehandlungsanspruch unter Konkurrenten. ■ Art. 27 BV schützt jede gewerbmässig ausgeübte, privatwirtschaftliche Tätigkeit, die der Erzielung eines Gewinnes dient und zwar in allen ihren Erscheinungsformen (Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2011, § 5 N 28 [u.a.] mit Hinweis auf BGE 132 I 282 E. 3.2). Der Schutz ist weitreichend (Vallender, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 27 BV N 9; Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Basler Komm. zur BV, Basel 2015, Art. 27 BV N 6 mit zahlreichen weiteren Verweisen). Mit Art. 27 BV sollen staatliche Massnahmen abgewehrt werden, welche etwa darauf gerichtet sind, das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken (BGE 116 Ia 345 E. 5) oder gewisse Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen (BGE 138 I 378 E. 8.3, 131 I 223 E. 4.2; ferner: Biaggini/Gächter/Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, § 35 N 6 mit weiteren Hinweisen). Was die Privaten für den wirtschaftlichen Austausch als förderlich erachten und was sie in organisatorischer Hinsicht vorkehren, bleibt ihnen überlassen. So sind etwa die Wahl des Ortes der Betätigung, der Zeit, des Umfangs, der eingesetzten Mittel etc. Gegenstand der Wirtschaftsfreiheit (Uhlmann, a.a.O., Art. 27 BV N 7). Das Freiheitsrecht richtet sich gegen Einschränkungen durch den Staat (Vallender, a.a.O., Art.

27 BV N 11; Uhlmann, a.a.O., Art. 27 BV N 28).

## **E. 6**

Die Beschwerdeführer machen geltend, Art. 10 BZR verletze Art. 27 BV, weil diese Bestimmung den privatwirtschaftlichen Handlungsspielraum in verfassungswidriger Weise beschränke. Stadt und Vorinstanz vertreten den gegenteiligen Standpunkt. Dass Art. 10 BZR mit Bezug auf die damit verbundene Nutzungsbeschränkung die Wirtschaftsfreiheit einengt, wird im Ansatz zu Recht nicht in Abrede gestellt. Fraglich bleibt, ob die im vorliegenden Fall in Rede stehende Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 10 BZR im Ergebnis als verfassungsmässig bewertet werden kann. Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend zu überprüfen.

### **E. 6.1**

Wie erwähnt, gilt die Wirtschaftsfreiheit nicht absolut. Sie darf nach den allgemeinen, in Art. 36 BV umschriebenen Regeln für Grundrechtseingriffe eingeschränkt werden. Es kann in diesem Punkt auf das unter E. 3.3 Gesagte verwiesen werden. Als Erstes ist zu fragen, ob sich Art. 10 BZR auf eine gesetzliche Grundlage abstützen lässt. In diesem Sachzusammenhang sind insbesondere auch die grundrechtsspezifischen Vorschriften über die Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit mit zu berücksichtigen. Diese finden sich nicht im Grundrechtsteil der BV, sondern im Abschnitt über die Wirtschaft, konkret in Art. 94 und 95 BV (Richli, Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsrechts, Bern 2007, N 270). Wie darzustellen sein wird, gilt im vorliegenden Fall die Aufmerksamkeit Art. 94 Abs. 4 BV. Danach sind Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit, so u.a. Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, von vornherein nur zulässig, wenn sie entweder in der Bundesverfassung vorgesehen oder durch kantonale Regalrechte begründet sind. Alsdann sind die öffentlichen Interessen zu prüfen, die mit Art. 10 BZR verfolgt werden. Dieser Aspekt untersucht das Motiv bzw. die Zielrichtung der strittigen Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit. Bei alledem steht ausser Frage, dass staatliche Beschränkungen des Wirtschaftens durch ein ausreichendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sein müssen. Beizufügen ist, dass es diesbezüglich nicht genügt aufzuzeigen, dass die diskutierte Massnahme öffentlichen Interessen bloss nicht entgegensteht. Weiter ist hervorzuheben, dass für die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit auch nicht etwa jedes öffentliche Interesse genügt. Vielmehr ist mit Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit nach einem in diesem Kontext zulässigen öffentlichen Interesse zu fragen.

### **E. 6.2**

Vorab ist festzustellen, dass sich Art. 10 BZR auf eine gesetzliche Grundlage abstützen lässt. Dem Gehalt nach handelt es sich bei dieser Bestimmung um differenziert formulierte Modalitäten von Nutzungsmöglichkeiten in den so genannten "Tourismuszonen" in der Stadt Luzern. Der Boden, auf welchem das Hotel Schweizerhof steht, ist dieser Zone zugewiesen worden. Ist mit Bezug auf Gelände aber von Nutzungsmodalitäten die Rede, die ihrerseits Auswirkungen auf die Raumordnung zeitigen, wird deutlich, dass die zur Diskussion stehende Materie im weitesten Sinn die "Raumplanung" betrifft. Was die Frage nach der Rechtsgrundlage anbelangt, tritt in diesem Sachzusammenhang Art. 75 BV ins Blickfeld. Danach dient die Raumplanung der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die gesetzliche Konkretisierung dieses Auftrags findet sich zum einen in den in Art. 1 RPG genannten Zielen der Raumplanung und – mit grösserer Bestimmtheit – in den Planungsgrundsätzen

gemäss Art. 3 RPG (dazu: Haller/Karlen, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. 1, 3. Aufl. 1999, N 168; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 1 RPG N 3). Art. 3 RPG gruppiert die Planungsgrundsätze thematisch (Absatz 2: Schonung der Landschaft, Absatz 3: Siedlungsgestaltung und -begrenzung, Absatz 4: öffentliche Bauten und Anlagen). Diese bilden zusammen mit den Zielen nach Art. 1 RPG aber nicht etwa ein widerspruchsfreies System, sondern stellen Wertungsgesichtspunkte dar, die im Einzelfall der Harmonisierung bedürfen, wobei weitere öffentliche sowie private Interessen zu berücksichtigen sind (BGE 117 Ia 302 E. 4b, 114 Ia 364 E. 4). Der Umstand aber, dass die einzelnen Planungsgrundsätze nicht absolute Geltung beanspruchen, darf nicht dazu verleiten, ihre rechtliche Verbindlichkeit in Frage zu stellen, denn nach der Praxis des Bundesgerichts sind die Planungsgrundsätze justiziabel und auch für den Gesetzgeber verbindlich, soweit er raumwirksame Aufgaben wahrnimmt (BGer-Urteil 1C\_157/2014 vom 4.11.2015 E. 3.3 mit Verweis auf BGE 112 Ia 65 E. 4; ferner: Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 3 RPG N 4; Haller/Karlen, a.a.O., N 170).

### **E. 6.3**

Bei alledem darf nicht übersehen werden: Art. 75 Abs. 1 BV räumt dem Bund bloss eine Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebungskompetenz ein. Das bedeutet, dass der Bund wohl den gesamten Sachbereich der Raumplanung regeln darf, dies allerdings nur im Grundsätzlichen, d.h. nicht bis in alle Einzelheiten. Deswegen hält sich der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Dichte der Regelung zurück und überlässt in verfassungskonformer Weise den Kantonen substantielle Regelungsspielräume. Daraus folgt, dass das Bundesrecht – konkret das RPG – denn auch keine abschliessende Kodifikation des Raumplanungsrechts enthält. Vielmehr ist es die Aufgabe der Kantone und – was im vorliegenden Fall zentral ist – nach Massgabe des kantonalen Rechts die Aufgabe von Luzerner Gemeinden, nicht bloss den Vollzug des Raumplanungsrechts im engeren Sinn zu garantieren, sondern die rechtssatzmässige sowie die planerische Konkretisierung der im Bundesrecht verankerten raumordnungsrelevanten Grundsätze differenziert festzulegen (vgl. Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, Zürich 2011, S. 10 ff. mit Verweis auf Haller/Karlen, a.a.O., N 75).

### **E. 6.4**

Vor dem Hintergrund der Verteilung der Kompetenzen im Bereich des Raumplanungsrechts auf den Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden sind im Hinblick auf die Rechtfertigung für Nutzungszonen nebst dem in der Verfassung verankerten Raumplanungsartikel gemäss Art. 75 RPG die bereits erwähnten Ziele der Raumplanung (Art. 1 RPG) sowie die Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) heranzuziehen. Thema von Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG etwa ist die Gewährleistung vielfältiger Siedlungsstrukturen, indem in dieser Norm explizit davon die Rede ist, dass raumordnungsrelevante Massnahmen unterstützt werden sollen, welche die räumlichen Voraussetzungen für die "Wirtschaft" schaffen, erhalten und das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen fördern. Folglich haben alle Behörden bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben, u.a. insbesondere auch bei der Festsetzung von Zonen samt deren Nutzungsumschreibungen, entsprechende – im öffentlichen Interesse liegende – Zielsetzungen und Grundätze der Raumplanung zu berücksichtigen, und dies nach dem Gesagten in optimaler Abwägung und Abstimmung sämtlicher räumlich wesentlicher Gesichtspunkte. Was kantonales luzernisches Recht anbelangt, bleibt an dieser Stelle beizufügen, dass im Luzerner PBG auf die in Art. 1 und 3 RPG verankerten Ziele und

Grundsätze der Raumplanung ausdrücklich verwiesen wird (§ 2 Abs. 1 PBG), mit dem Ergebnis, dass diese auch Teil der kantonalen Rechtsordnung sind (so schon: LGVE 1998 II Nr. 5 E. 5 mit weiteren Hinweisen). Es trifft zwar zu, dass die in Art. 1 RPG aufgeführten Planungsziele an sich keine vollstreckbaren Verhaltensvorschriften sind. Ebenso wenig handelt es sich dabei um Konditionalnormen, die an das Vorliegen von Tatbestandsvoraussetzungen bestimmte Rechtsfolgen knüpfen. Trotzdem vermögen sie für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen rechtliche und, wie bereits ausgeführt, damit verbindliche Wirkung zu entfalten. Aus dieser "Verbindlichkeit" der Ziele und Grundsätze der Raumplanung folgt denn auch, dass sie die Behörden bei der Schaffung von Nutzungsordnungen zu berücksichtigen haben.

### **E. 6.5**

Nach dem Gesagten ist weiter festzuhalten, dass die auf der Grundlage der erwähnten Rechtsquellen erlassenen raumordnungsrelevanten Pläne die zulässige Nutzung des Bodens umschreiben und zwar parzellenscharf. Dabei umfasst der Begriff des "Nutzungsplans" sowohl den eigentlichen Plan in Kartenform als auch die dazugehörigen Nutzungsvorschriften. Letztere definieren die zulässige Nutzung in sprachlicher Form (Hänni/Waldmann, a.a.O., Art. 14 RPG N 4 ff.). ■ Mit Bezug auf Bundesrecht enthält die Ortsplanung (und damit auch der Zonenplan) gemäss Art. 14 Abs. 2 RPG die Bauzonen (Art. 15 RPG), die Landwirtschaftszonen (Art. 16, 16a und 16b RPG) sowie die Schutzzonen (Art. 17 RPG) und damit keine abschliessende Zonentypologie, sondern – der Grundsatzgesetzgebungskompetenz entsprechend – nur (aber immerhin) eine "Mindesttypologie" (so: Griffel, a.a.O., S. 39). Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen, denn die Kantone sind aufgrund der Verfassungslage im Bereich des Raumplanungsrechts nicht nur ermächtigt, sondern darüber hinaus gehalten, die bundesrechtliche Grundnutzungsordnung zu verfeinern und zu ergänzen (Art. 18 Abs. 1 RPG). Obwohl Art. 18 Abs. 1 RPG von einem "Können" spricht, handelt es sich angesichts des den Kantonen erteilten Auftrags zur umfassenden, flächendeckenden und situationsgerechten Nutzungsplanung um eine entsprechende Pflicht der Kantone (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 18 RPG N 3). Auf der Basis des PBG sind alsdann die kommunalen Planungsträger – also die Gemeinden – verpflichtet, Zonenpläne sowie Bau- und Zonenreglemente zu erlassen. Was die Regelungspflicht anbelangt, ist auf § 34 PBG hinzuweisen. In diesem Sinn ordnen die Gemeinden in den Zonenplänen die zulässige Nutzung ihres Gebiets. Dabei scheiden sie unter Beachtung der übergeordneten Vorschriften Bau-, Nichtbau- und Schutzzonen aus. Die Bauzonen ihrerseits können unterteilt werden in Kern- oder Dorfzonen, Wohnzonen, Arbeitszonen, Weilerzonen, Zonen für öffentliche Zwecke, Zonen für Sport- und Freizeitanlagen, Grünzonen, Deponiezonen, Abbauzonen und Verkehrszonen. Die Nichtbauzonen können unterteilt werden in Landwirtschaftszonen, Reservezonen, Übrige Gebiete, Gefahrenzonen und Freihaltezonen.

### **E. 6.6**

Sodann bleibt festzuhalten, dass die Luzerner Gemeinden gestützt auf § 35 Abs. 5 PBG befugt sind, weitere Bau- und Nichtbauzonen vorzusehen. Nach § 36 Abs. 1 PBG erlassen sie in ihren BZR einerseits die allgemeinen Bau- und Nutzungsvorschriften für das ganze Gemeindegebiet und andererseits die speziellen Bau- und Nutzungsvorschriften für die von ihnen ausgeschiedenen einzelnen Zonenarten. § 36 Abs. 2 PBG führt in einer – nicht abschliessenden Aufzählung – mögliche Regelungsgegenstände des BZR auf. Weil die meisten Kantone in ihren Bau- und Planungsgesetzen indes Spezialzonen überhaupt nicht

oder zumindest nicht abschliessend regeln, finden sich in den kantonalen Erlassen in der Regel auch keine ausdrückliche Ermächtigung der Gemeinden zum Erlass von Sonderzonen, wie beispielsweise für eine "Hotelzone". Erforderlich ist dafür lediglich eine Grundlage in den kommunalen Bau- und Zonenvorschriften. In diesem Sinn bildet Art. 10 BZR in Verbindung mit Art. 18 RPG sowie den §§ 34 und 35 Abs. 1 und 5 PBG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Beschränkungen der tangierten verfassungsmässigen Rechte. Die Festlegungen des Art. 10 BZR sind auch genügend genau bestimmt, zumal naturgemäss bei der Anwendung von baurechtlichen Vorschriften ein gewisser Auslegungs- und Ermessensspielraum besteht. Nach dem Gesagten ist nachvollziehbar, dass das Bundesgericht die Zuweisung von Gelände in eine Hotelzone als verfassungskonform und gesetzmässig bestätigte, worauf die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid hingewiesen hat. Danach ist es raumplanungsrechtlich zulässig, bestehende Hotelbetriebe in eine Hotelzone umzuzonen, wenn der Erhaltung von Hotelbauten in touristisch bedeutenden Orten ein grosses öffentliches Interesse zukommt, das regelmässig das Interesse des Grundeigentümers an einer möglichst wirtschaftlichen Nutzung seines Grundstücks überwiegt. Es kann dazu auf das im angefochtenen Entscheid unter E. 5 Gesagte verwiesen werden. Im Übrigen ist es, wie oben einlässlich dargelegt, Sache der Gemeinden zu entscheiden, ob im Einzelfall eine bestimmte Liegenschaft für die Hotellerie geeignet und die Zuweisung zu einer entsprechenden Nutzungszone zweckmässig erscheint, denn dies ist vorab eine lokale Angelegenheit (BGer-Urteil 1P.464/2003 vom 28.10.2003 E. 3.3). ■ Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, dass sich, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, Art. 10 BZR auf eine ausreichende formell-gesetzliche Grundlage stützen kann (vgl. dazu auch nachfolgend E. 8 und 8.1).

## **E. 7**

Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Tourismuszone gemäss Art. 10 BZR öffentlichen Interessen Rechnung trägt.

### **E. 7.1**

Zunächst ist nach dem Regelungsmotiv von Art. 10 BZR zu fragen, denn dieses vermag aufzuzeigen, ob die Norm als grundsatzkonform oder als grundsatzwidrig zu gelten hat (vgl. Uhlmann, Staatsrecht, 2. Aufl. 2015, N 22). Mit Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit von Art. 27 BV haben Rechtsprechung und Lehre die als zulässig anerkannten öffentlichen Interessen immer mehr ausdifferenziert. Von der ursprünglichen Dichotomie in wirtschaftspolizeiliche und wirtschaftspolitische Beschränkungen ist der Weg über die Schrankentrias von wirtschaftspolizeilichen, sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Beschränkungen bis hin zu einem sozusagen "offenen Katalog" von zulässigen Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit verlaufen (vgl. dazu: Richli, a.a.O., N 283). Mit andern Worten ist davon auszugehen, dass es so etwas wie einen "Numerus clausus" zulässiger öffentlicher Interessen zur Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit nicht gibt. Vielmehr ist nachfolgend der Blick darauf zu richten, welche öffentlichen Interessen nicht zulässig sind bzw. als grundrechtswidrig d.h. – im Sinn der früheren Terminologie des Bundesgerichts – als "wirtschaftspolitisch" erscheinen (Uhlmann, a.a.O., Art. 27 N 45).

### **E. 7.2**

Als system- oder grundsatzkonform und damit als zulässige Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit gelten wirtschaftspolizeiliche Massnahmen, also Massnahmen zum Schutz traditioneller Polizeigüter vor Gefahren (dazu: Richli, a.a.O., S. 86), sowie die in der

Praxis anerkannten vielfältigen Massnahmen, welche sozialpolitische Interessen verfolgen (Richli, a.a.O., S. 87 ff.). Dass die in Art. 10 BZR verankerten Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit polizeilichen Interessen dienen würden, wird nicht geltend gemacht und ist auch nicht ersichtlich. Sie dienen offensichtlich auch keinen sozialpolitischen Interessen. Unter diesen Umständen sind im vorliegenden Fall Überlegungen zu den wirtschaftspolizeilichen und den sozialpolitischen Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit entbehrlich. Darüber hinaus aber können auch andere Massnahmen grundsatzkonform sein, sofern sie nicht bzw. nicht primär ökonomische Ziele verfolgen. Dazu zählen nach Lehre und Rechtsprechung Massnahmen, die raumplanerische Ziele verfolgen, was im vorliegenden Verfahren interessiert. Unter Berücksichtigung von Art. 75 BV, Art. 1 und 3 RPG sowie Art. 18 RPG in Verbindung mit § 36 PBG ist festzuhalten, dass raumplanerische Massnahmen mithin verfassungskonforme Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sein können.

### **E. 7.3**

Die Grundsätze und Ziele der Raumplanung gemäss Art. 1 und 3 RPG zeugen von den vielfältigen Raumplanungsaufgaben, die von öffentlichen Interessen gedeckt sind. Vor diesem Hintergrund tritt deutlich zu Tage, dass die Raumplanungsaufgabe nicht eindimensional erfasst werden kann. Hauptziel ist die haushälterische Nutzung des Bodens, doch geht es darüber hinaus durchwegs auch um vielfältige und vielschichtige raumwirksame Tätigkeiten, Aufgaben, Massnahmen und räumliche Voraussetzungen und Entwicklungen. Der in Art. 1 Abs. 2 RPG formulierte Auftrag, mit Massnahmen der Raumplanung gewisse raumordnungsrelevante Bestrebungen zu unterstützen, greift in diesem Sinn gegenständlich über die "Bodennutzung" im engeren Sinn hinaus und umspannt die viel weiter gefasste, vielgestaltige Ordnung des Raums. Auch wenn der Boden das Hauptsubstrat der Raumplanung ist, erfasst diese nach dem Gesagten darüber hinaus sowohl die räumlichen Dimensionen als auch die Vielschichtigkeit menschlicher Aktivitäten und Bedürfnisse, was Art. 1 Abs. 2 RPG klar zum Ausdruck bringt und Art. 3 RPG verfeinert (Ruch, Das Recht der Raumplanung, Basel 1997). Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass die Raumplanung nach Massgabe von Art. 1 Abs. 2 RPG insbesondere gehalten ist, sowohl wirtschaftspolitische als auch regionalpolitische Aspekte zu unterstützen (BGE 109 Ia 267; Tschannen, in: Komm. zum RPG, Art. 1 RPG N 25; Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 1 RPG N 41 ff.; Haller/Karlen, a.a.O., N 116). Schliesslich ist nicht zu verkennen, dass die Frage nach der Verfassungskonformität von Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit heikel bleibt, geht es hierbei doch immer auch um Wertungen (Richli, a.a.O., N 284).

### **E. 8**

Wie dargelegt, thematisiert Art. 27 BV die Wirtschaftsfreiheit und dies hinsichtlich ihres individualrechtlichen Gehalts. Einen anderen Ansatz verfolgt in diesem Sachzusammenhang Art. 94 Abs. 1 BV. Danach haben sich Bund und Kantone an die Wirtschaftsfreiheit zu halten. Verhindert werden sollen staatliche Massnahmen, die darauf ausgerichtet sind, das Wirtschaftsleben nach einem festen Plan zu lenken (BGE 116 Ia 343) oder Bewirtschaftungsformen zu sichern oder zu begünstigen (BGE 138 I 378 E. 8.3). Das Wirtschaftsgeschehen soll, anders gesagt, nicht vom Staat aus gesteuert werden, sondern an sich den Mechanismen des Markts gehorchen. Die Bedeutung dieses Ansatzes zeigt sich darin, dass Massnahmen, die sich gegen den Wettbewerb richten, gemäss Art. 94 Abs. 4 BV eine Verfassungsgrundlage voraussetzen.

### **E. 8.1**

Soweit die Beschwerdeführer den Standpunkt vertreten, eine Verfassungsgrundlage könne mit Bezug auf Art. 10 BZR nicht herangezogen werden, übergehen sie Art. 75 BV, auf dessen Grundlage sich u.a. die Art. 1 und 3 RPG sowie die weiteren in E. 6 zitierten kantonalen Rechtsgrundlagen abstützen lassen, ob im vorliegenden Fall in verfassungskonformer Weise oder nicht, wird aufgrund einer Interessenabwägung noch zu untersuchen sein. Der Vollständigkeit halber bleibt an dieser Stelle nachzutragen, dass die Verfassung für die Kantone in Art. 94 Abs. 4 BV deren "Regalrechte" vorbehält. Gemeint sind diesbezüglich die traditionellen kantonalen Monopole im Bereich von Grund und Boden, also Jagd, Fischerei, Bergbau, Salz, Wasser, nicht jedoch die Elektrizitätsversorgung, die damit verbundene Hausinstallation und die Gebäudeversicherung. Allerdings sind die Kantone nicht einmal in diesen Bereichen völlig frei, verlangt doch Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt (BGBM; SR 943.02) eine Ausschreibung für die Übertragung solcher Rechte (vgl. dazu: Uhlmann, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Komm zur BV, Basel 2015, Art. 94 BV N 25). Weiterer Hinweise zu den Freiräumen, welche die Kantone gestützt auf Art. 94 Abs. 4 BV hinsichtlich der Regalrechte geniessen, bedarf es in diesem Rechtsmittelverfahren nicht, zumal derlei hier nicht zur Diskussion steht.

### **E. 8.2**

Nach dem Gesagten bleibt zu prüfen, ob Art. 10 BZR jenem Typus von Massnahmen zuzuordnen ist, welche die Wirtschaftsfreiheit in verfassungswidriger Weise verletzen, was der Fall wäre, wenn sich die Beschränkungen mit Blick auf Art. 94 Abs. 4 BV gegen den Wettbewerb richten würden oder anders formuliert gegen die Gleichbehandlung der Konkurrentinnen und Konkurrenten. Das Gemeinwesen hat sich demzufolge wettbewerbsneutral zu verhalten. Werden einzelne Marktteilnehmer begünstigt oder benachteiligt, kann darin eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit liegen. Vor diesem Hintergrund gesteht die Rechtsprechung an sich den direkten Konkurrenten gestützt auf die Wirtschaftsfreiheit einen über die Rechtsgleichheit nach Art. 8 BV hinausgehenden Anspruch auf Gleichbehandlung durch den Staat zu. Der Grundsatz der Gleichbehandlung darf allerdings nicht verabsolutiert werden. Vielmehr schliesst er gewisse Differenzierungen nicht aus. Vermögen haltbare öffentliche Interessen und Anliegen eine Abweichung vom Gebot der Gleichbehandlung – in Grenzen – gerechtfertigt erscheinen, müssen sie noch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen.

### **E. 9.1**

Das Hotel Schweizerhof gehört zu einem Hotelmarktsegment, welches in der Stadt Luzern von zwei bedeutenden raumordnungsrelevanten Kriterien geprägt ist: Als erstes ist die besondere städtebauliche Lage am Vierwaldstättersee zu erwähnen. Die Stadt kennt kaum eine Lage, die auch nur annähernd damit verglichen werden könnte. Obwohl das Hotel Schweizerhof nicht direkt am Quai gelegen ist, bildet es trotzdem Teil der stark frequentierten Quai-Anlage. Zweitens besteht dadurch auch ein öffentliches Interesse an einer publikumsorientierten Erdgeschossnutzung der Hotelliegenschaft. Daher ist mit Blick auf die Ziele und Grundsätze der Raumplanung nicht zu beanstanden, dass das Gelände, auf welchem die streitbezogene Hotelliegenschaft steht, mit Art. 10 Abs. 1 BZR der touristischen Nutzung zugewiesen worden ist. Für das Kantonsgericht ist unter Berücksichtigung des Planungsermessens, welches den kommunalen Planungsträgern zuzubilligen ist, nachvollziehbar, wenn ausgeführt wird, dass das Hotel Schweizerhof –

zusammen mit dem Hotel Palace, dem Hotel National, dem Hotel Europe und dem Kursaal-Casino an der Quai-Anlage jene Hotelmeile bilde, welche für die Stadt hohe Bedeutung hat. Die Vorinstanz untermauert diese Einschätzung im angefochtenen Entscheid unter E. 2.4 sodann mit dem Hinweis, dass die Kastanienallee am Schweizerhof- und Nationalquai ein konstituierendes Element der städtischen Seefassade ist, die im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung [ISOS] denn auch eingetragen ist (ISOS des Kantons Luzern, Band 1.2, Luzern Orte K-Z, U-Zo II, S. 351). Weiter ist mit der Vorinstanz auf die Ausführungen im ISOS hinzuweisen, wo etwa festgehalten wird, dass die geradlinige Uferfront des Schweizerhof- und Nationalquais die eigentliche Stadtfassade von Luzern ist. Tatsächlich wirkt die Uferfront aus der Entfernung sehr homogen. Von nahe variieren die einzelnen Gebäude. Weiter wird auf die zusammenhängende Wirkung von Schweizerhof- und Nationalquai auf der durch Aufschüttung gewonnenen Uferpartie mit der Kastanienallee hingewiesen, die sich über mehr als einen Kilometer dem See entlang hinzieht. An dieser Allee stehen die lang gestreckten Grandhotels, so auch, wie erwähnt, das Hotel Schweizerhof. Zutreffend ist sodann die von der Vorinstanz übernommene Bewertung, wonach das Hotel Schweizerhof als Gründungsbau der mondänen Luzerner Hotellerie gilt. Eröffnet wurde es, wie im ISOS weiter ausgeführt wird, bereits im Jahre 1845 (ISOS, S. 363). André Meyer – ehemaliger Denkmalpfleger des Kantons Luzern – weist etwa darauf hin, dass das von Xaver von Segesser im Jahr 1845 errichtete Hotelgebäude als gewichtiges klassizistisches Bauwerk in Erscheinung tritt, welches ungeachtet gewisser baulicher Veränderungen im Zuge der Realisierung der Quaianlage seine hohe städtebauliche Bedeutung bewahrt hat (vgl. Meyer, Siedlungs- und Baudenkmäler im Kanton Luzern, 4. Aufl. 1988, S. 168 f., Ziff. 595). Beizufügen ist, dass die Mitte des 19. Jahrhunderts neu geschaffene Quaianlage den Aufbruch von Luzern zur Fremdenstadt markierte und das Hotel Schweizerhof dabei zweifellos eine herausragende Rolle spielte (vgl. dazu: Schumacher, Kleine Geschichte der Stadt Luzern, Luzern 2015, S. 110 ff.).

## **E. 9.2**

Die Beschreibungen und Hinweise dokumentieren die herausragende städtebauliche Bedeutung der Tourismuszone in der Stadt Luzern, welcher, nebst weiteren, die Liegenschaft des Hotels Schweizerhof zugewiesen worden ist. Sie spiegeln aus städtebaulicher Sicht zudem die unvergleichliche Lage des Hotels am Schweizerhof- und Nationalquai wider. Die Rede ist von einer besonderen Situierung der betroffenen Hotelliegenschaften, u.a. des Hotels Schweizerhof, denen, wie ausgeführt, für die Touristenstadt Luzern zweifelsfrei eine sehr hohe Bedeutung beizumessen ist. Zutreffend ist ferner die im angefochtenen Entscheid festgehaltene Erkenntnis, dass (nebst weiteren) die Liegenschaft des Hotels Schweizerhof ein erhebliches und qualitätsvolles Bauvolumen an exponierter Lage aufweist, weshalb sich für eine solche Liegenschaft die grundsätzliche Zuweisung zu einer touristischen Nutzung gemäss Art. 10 Abs. 1 BZR rechtfertigt. Diese gut dokumentierten Hinweise, Überlegungen und Schlussfolgerungen führen indes gleichsam zu einer weiteren Erkenntnis: Konkret erhellen sie prägnant, dass das Hotel Schweizerhof einem kleinen Kreis von Grandhotels angehört, die von den übrigen Tourismuseinrichtungen nicht bloss hinsichtlich der Qualität des touristischen (Hotel-)Angebots im engeren Sinn abzugrenzen sind, weil diese wenigen Hotels – anders als die Mehrheit der Hotels – den allerhöchsten Ansprüchen gerecht werden. Sie heben sich im Licht der vorstehenden Ausführungen zudem vom kleinen Kreis der Tophotels in der Stadt Luzern ab, deren Liegenschaften nicht einer Tourismuszone zugewiesen worden sind,

weil gerade eine entsprechende Zonenzuweisung – aus städtebaulicher Sicht – der Sache nach nicht als adäquat bewertet worden ist.

### **E. 9.3**

Zutreffend ist, dass nur ein Teil der Vier- und Fünf-Sterne Hotels der Tourismuszone zugewiesen wurde. Die meisten der übrigen grösseren Hotels, wie beispielsweise das Radisson, das Hotel Monopol, das Hotel Astoria, das Hotel Schiller, das Hotel Des Balances sowie das Hotel Flora liegen, wie bis anhin, in der Wohn- und Arbeitszone, überlagert jedoch in der Regel von der Ortsbildschutzzone A oder B. Soweit die Beschwerdeführer hierin eine verfassungswidrige Wettbewerbsverzerrung sehen, kann ihnen nicht gefolgt werden. Sie verkennen, dass unter Berücksichtigung von Art. 94 Abs. 4 BV nicht alles mit allem verglichen werden kann, sondern der Sache nach nur (aber immerhin) Vergleichbares. Hierzu ist auch mit Blick auf den abgewiesenen (vgl. vorstehende E. 2.3) Antrag auf Durchführung eines Augenscheins hinzuweisen, dass dem Gericht die Örtlichkeiten bekannt sind und sie zudem ohne weiteres auf den offiziellen und öffentlich zugänglichen Planunterlagen (vgl. Onlinekarten unter [www.geoportal.lu.ch](http://www.geoportal.lu.ch)) überprüft werden können. Jene Hotelbetriebe, die teilweise ein anderes touristisches Angebot befriedigen und sich insbesondere nicht an derart städtebaulich exponierten Aussichtsflächen befinden, als die in Rede stehenden Grandhotels – so im vorliegenden Fall konkret das Hotel Schweizerhof – können demzufolge hierbei ausser Acht gelassen werden. Hingegen ist das Hotel Schweizerhof mit anderen grossen Hotels (insbesondere Hermitage, Seeburg, Château Gütsch, Montana, Palace, Europe) vergleichbar, die ebenfalls wegen ihrer herausragenden Lage über Luzern oder am Seebecken und ihrer damit verbundenen Bedeutung für den Tourismus der Stadt Luzern Tourismuszonen zugewiesen worden sind. Damit wird durch die strittige Zonenzuweisung das Prinzip der Wettbewerbsneutralität nicht verletzt.

### **E. 9.4**

Wie dargelegt, ist die Liegenschaft, auf welcher das Hotel Schweizerhof steht, in erster Linie wegen der herausgehobenen, letztlich unvergleichlichen städtebaulichen Lage sowie der öffentlichen Zugänglichkeit am Quai der Tourismuszone gemäss Art. 10 BZR zugewiesen worden. Das Kantonsgericht hat keine Veranlassung, diese, auf einer differenzierten und gut dokumentierten raumplanerischen Gewichtung beruhenden Zonenzuweisung zu korrigieren, dies umso weniger, als es in diesem Sachzusammenhang insbesondere auch die Gemeindeautonomie zu wahren gilt. Diejenigen Hotels, die nicht der Tourismuszone zugewiesen worden sind, können, wie ebenfalls ausgeführt, in dieser Hinsicht nicht mit jenen wenigen Hotels, zu denen der Schweizerhof zählt, verglichen werden, die zufolge ihrer bedeutsamen und prägenden Lage nach einer gesonderten planerischen Entscheidung rufen. Die unterschiedliche planerische Behandlung beruht auf Rechtsgrundlagen, die auf der Ebene der Verfassung ihre Grundlage im Raumplanungsartikel gemäss Art. 75 BV haben. Hinsichtlich der weiteren gesetzlichen Grundlagen kann auf die vorherigen Ausführungen verwiesen werden. Die stufengerechte Differenzierung der Planungsaufgaben – verteilt auf die Gemeinwesen – indiziert für sich schon das Vorliegen von öffentlichen Interessen. Dass öffentliche Interessen einem Wandel unterworfen sind, bestehende Interessen ausgeweitet oder beschränkt oder gar neue Interessen von den dazu berufenen Behörden umgesetzt werden, ist das Ergebnis eines dauernden politischen Prozesses, der Meinungsbildung und des Diskurses. Gerade Letzteres wird aus der Entstehungsgeschichte der hier umstrittenen Norm des BZR deutlich. Aus den

Unterlagen ergibt sich, dass die Legislative der Stadt Luzern die Schaffung der Tourismuszone initiiert hat, dass die Beteiligten (betroffene Grundeigentümer, Interessenverbände, Vertreter der öffentlichen Hand) umfassend darüber verhandelt und sich weitgehend auch geeinigt hatten. Das alles darf bei der Prüfung, ob und in welchem Umfang öffentliche Interessen für die Beschränkung der angerufenen Verfassungsrechte gegeben sind, berücksichtigt werden (vgl. auch Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., S. 159).

### **E. 9.5**

Schliesslich darf mit Bezug auf die in Rede stehende besondere Interessenlage die Förderung des Tourismus nicht ignoriert werden. Die Unterstützung dieses für die Stadt Luzern hochbedeutsamen Wirtschaftszweigs basiert auf Art. 103 BV (strukturpolitische Massnahme; vgl. dazu: Oesch/Mayoraz, in: Waldmann/Belser/Epiney [Hrsg.], Komm. zur BV, Art. 103 BV N 8 ff.; Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, a.a.O., § 29 N 48 und § 30 N 19 ff.). Der Blick auf die letztgenannte Verfassungsbestimmung macht deutlich, dass Massnahmen, deren Ziel der Förderung des Tourismus dienen, gleichsam öffentliche Interessen verfolgen. Die Zuweisung der Liegenschaft des Hotels Schweizerhof dient im Ergebnis zumindest mittelbar ebenso der von der Verfassung getragenen Tourismusförderung, welche mit Bezug auf öffentliche Interessen in der Stadt Luzern einen hohen Stellenwert hat.

### **E. 10**

Im Sinn eines weiteren Zwischenergebnisses steht fest, dass die umstrittene Zonenzuweisung das Gesetzmässigkeitsprinzip nicht verletzt und zudem öffentlichen Interessen dient. Zu ergänzen ist, dass mit der Zuweisung der streitbezogenen Liegenschaft in die Tourismuszone nicht etwa wirtschaftspolitische Interessen im Zentrum stehen, sondern, wie ebenfalls einlässlich dargelegt, verfassungskonforme raumordnungsrelevante Interessen. An dieser Stelle bleibt zu untersuchen, ob dem Planungsträger mit Bezug auf die Zuweisung der Liegenschaft des Hotels Schweizerhof in die Tourismuszone gemäss Art. 10 BZR eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit vorzuwerfen ist.

#### **E. 10.1**

Im Rahmen der Verhältnismässigkeit ist zu prüfen, ob die mit der Tourismuszone bewirkte Nutzungsbeschränkung für das Hotel Schweizerhof im Hinblick auf das damit verfolgte Ziel geeignet, erforderlich und angemessen ist. Zunächst fragt sich, ob die Tourismuszone überhaupt geeignet ist, die mit dieser Zone verfolgten Ziele zu erreichen. Der kommunale Planungsträger strebt mit Art. 10 BZR in erster Linie die Absicht an, die unerwünschte Umnutzung von bestehenden, besonders erhaltenswerten (Hotel-)Bauten an exponierten Lagen zu Wohnungen und Büros zu verhindern. Damit sollen sie insbesondere auch der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, weshalb das Erdgeschoss oder das vom Stadtrat bezeichnete Geschoss publikumsorientiert genutzt werden soll (Abs. 5). Als Begründung weist die Vorinstanz unter E. 4 auf Umstände hin, die als Kaufs- und Umnutzungsbestrebungen hätten gedeutet werden können. In Luzern bestehe denn auch die Gefahr, dass ertragsreichere Nutzungen eine an sich funktionsfähige Hotellerie verdrängen könnten, wie etwa das Beispiel der Umnutzung des Hotels Tivoli in Eigentumswohnung vor Augen geführt habe. Mit der Vorinstanz ist festzuhalten, dass vor diesem Hintergrund die Einschränkung der Nutzung gerechtfertigt erscheint, damit funktionsfähige Hotelbetriebe durch ertragsreichere Nutzungen nicht verdrängt werden. Die Zuweisung zur

Tourismuszone gemäss Art. 10 Abs. 1 BZR garantiert, dass das Hotel Schweizerhof dem Grundsatz nach der touristischen Nutzung erhalten bleibt. Diese Massnahme ist somit geeignet, dieses gesteckte Ziel zu erreichen. ■ Weiter ist zu fragen, ob die Zuweisung zur Tourismuszone notwendig ist, um das verfolgte Ziel zu erreichen. Dass die Zielsetzung ohne die in Frage stehende Nutzungsbeschränkung zu erreichen wäre, ist nicht zu ersehen. Mit der Beibehaltung der bisherigen Nutzungsmöglichkeit liessen sich verpönte Umnutzungen nicht verhindern, wie das von der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid in Erinnerung gerufene Beispiel des Hotels Tivoli gezeigt hat. Unter diesen Umständen erscheint die Zuweisung zur Tourismuszone denn auch als eine notwendige raumordnungsrelevante Massnahme. ■ Sodann ist nach der Angemessenheit der Nutzungsbeschränkung zu fragen. Dabei ist zu prüfen, ob die in Rede stehende planerische Massnahme in einem vernünftigen Verhältnis zur Freiheitsbeschränkung steht, die dem Betroffenen auferlegt wird. Der Sache nach geht es um die Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen. Hinsichtlich des Hotels Schweizerhof ist das öffentliche Interesse am Erhalt der Hotelnutzung an einer exponierten, für die Stadt zentralen Lage zu gewichten. Diese Bewertung ist dem privaten Interesse der Beschwerdeführer an der möglichst ungehinderten wirtschaftlichen Nutzung bzw. Umnutzung der Liegenschaft entgegen zu stellen. Als unverhältnismässig erwies sich Art. 10 BZR mit Bezug auf diesen letzten Teilgehalt dann, wenn der Eingriff in die Rechtstellung der Beschwerdeführer unverhältnismässig schwer wäge. Dies ist jedoch nicht der Fall.

### **E. 10.2**

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismässigkeit darf nicht in Vergessenheit geraten, dass die Stadt Luzern vielen Betreibern von Hotelbetrieben in der Vergangenheit diverse Privilegien gewährt hat. Es kann hierzu auf die Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid unter E. 4.4 c/aa hingewiesen werden. Vor diesem Hintergrund erscheint dem Gericht die planungsrechtliche Strategie nachvollziehbar, die darauf abzielt, den von der Öffentlichkeit mitgetragenen Mehrwert, den die Hotelbetriebe aus Privilegierungen haben ziehen können, über die Zonenzuweisung gewissermassen abzusichern und so der Gefahr zu begegnen, dass die privaten Eigentümer die Hotelnutzung für eine – aus wirtschaftlicher Sicht – attraktivere Nutzung aufgeben. Zu denken ist an eine Nutzung für Eigentumswohnungen oder eine Büronutzung. Damit ginge aber ein Wert verloren, den die Öffentlichkeit nicht zuletzt mit Hilfe bevorzugter Behandlungsweisen über längere Zeit mitgetragen hat. Ohne die sichernde Zonenzuweisung eines der Flaggschiffe des städtischen Tourismus würde dieser für die Stadt Luzern besonders wichtige Wirtschaftszweig nachhaltig geschwächt. Dass der Planungsträger mit dem Instrument der Zonenplanung dagegen Einhalt gebieten will, erscheint nach dem Gesagten wohlbegründet.

### **E. 10.3**

Was dagegen ins Feld geführt wird, vermag zu keinem andern Ergebnis zu führen. So wird vorgetragen, die Hotels seien im heutigen schwierigen Marktumfeld darauf angewiesen, sich möglichst flexibel den wandelnden Marktverhältnissen anpassen zu können. Zudem führe die Tourismuszone zu einer Minderung des Verkehrswerts der betroffenen Liegenschaften, was sich negativ auf die Höhe der Belehnung und auf die Kreditkonditionen auswirke (je höher der Verkehrswert der Liegenschaften, desto besser die Zinskonditionen). Damit einher gehe eine Verschlechterung hinsichtlich der Finanzierung von Investitionen, weil der Bodenwert als Sicherheit für die Krediterteilung

eine grosse Rolle spielen. Alle diese Einwände verfangen im Rahmen der Interessenabwägung nicht. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit und als Ergebnis der Interessenabwägung sind je nach den konkreten Umständen und örtlichen Verhältnissen mehr oder weniger weitgehende Eigentumsbeschränkungen denkbar, wie die Vorinstanz mit Recht festgehalten hat. Letzteres kann beispielsweise durch eine grosszügige Umschreibung der zulässigen tourismusrelevanten Nutzungen oder die Freigabe eines bestimmten Anteils der Bruttogeschossflächen für nichttouristische Zwecke erfolgen. Verfehlt und verfassungsrechtlich nicht haltbar wäre es beispielsweise, Hotels, die von ihrer Lage, Grösse und Qualität her nachweisbar nicht überlebensfähig wären, einer Spezialzone zuzuweisen.

#### **E. 10.4**

Es ist nicht auszuschliessen, dass die Einschränkung der freien Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere was die Umwandlung in Büros und Eigentumswohnungen betrifft, den Verkehrswert einer Hotelliegenschaft mindern kann. Solche Beschränkungen der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit in der Form von finanziellen Erschwernissen sind allerdings im öffentlichen Interesse hinzunehmen, solange sie verhältnismässig sind und das wirtschaftliche Überleben der Hotels nicht gefährdet wird. Im Übrigen würde jede zweckmässige Raumplanung vereitelt, wenn eine Minderung des Verkehrswerts von betroffenen Grundstücken ein Ausschlussgrund für im öffentlichen Interesse liegende planerische Massnahmen wäre. Es ist auch zu beachten, dass der Gesetzgeber vorgesehen hat, durch Planungen verursachte, enteignungsähnlich wirkende Eigentumsbeschränkungen zu entschädigen (vgl. Art. 5 Abs. 2 RPG). Mangels eines Anfechtungsgegenstandes ist es indes nicht Sache dieses Verfahrens, hierzu vertiefte Überlegungen anzustellen. Im Übrigen mag an dieser Stelle ein Hinweis im B+A (S. 20) genügen, der die Thematik aufgreift. Dort wird ausgeführt, Hotelfinanzierungsunternehmen hätten bestätigt, dass die Nutzungseinschränkungen gemäss Art. 10 BZR im Hinblick auf die bisherige tatsächliche Nutzung inskünftig jedenfalls nicht zu wesentlichen Finanzierungserschwernissen führen würden. Soweit im Kontext der Interessabwägung von Belang, ist an dieser Stelle ferner zu bemerken, dass im Vorfeld Fachleute der Hotelbranche zusammen mit den Behörden der Stadt Luzern aufzeigen konnten, dass die in Art. 10 BZR getroffene Lösung, insbesondere mit Blick auf die in Art 10 Abs. 3 und 4 BZR eingeräumten, weitgehenden Möglichkeiten von Ausnahmen, alles andere als von einer rigiden Einschränkung der Nutzungseinschränkungen Zeugnis geben. All dies zeigt, dass das wirtschaftliche Überleben des von der Tourismuszone betroffenen Hotels Schweizerhof sicher nicht wegen dieser Zonenzuweisung als gefährdet zu erachten ist. Damit ist im Ergebnis im Einklang mit den Überlegungen der Vorinstanz festzuhalten, dass sich das Hotel Schweizerhof auch unter der neuen Regelung von Art. 10 BZR – wie bislang – am Markt behaupten kann. Einer Expertise dazu bedarf es nicht, zumal eine Begutachtung kein abweichendes Ergebnis erwarten lässt. Analoges ist in Bezug auf die beantragte Befragung des Wirtschaftsberaters Hansruedi Schleiss zu erwägen. Damit stösst die von den Beschwerdeführern vorgebrachte Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs ins Leere (antizipierte Beweiswürdigung; E. 2.3). Es sind im Übrigen letztlich die weitreichenden Ausnahmemöglichkeiten, die in ausreichender Weise die Gewähr dafür bieten, dass im Einzelfall bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten flexible Lösungen gefunden werden können, um den touristischen Zweck zu sichern bzw. zu optimieren.

#### **E. 10.5**

Luzern ist wegen der zentralen Bedeutung des Tourismus auf eine hochwertige Hotellerie angewiesen. Die Hotels sind wichtig für die Siedlungsstruktur und stellen durch die Belebung des öffentlichen Raums mit den Restaurants, Cafés und Bars auch für die Allgemeinheit einen Mehrwert dar. Die Verhältnismässigkeit der statuierten Nutzungsbeschränkungen wird dadurch gewahrt, dass 20 Prozent der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bau- und Zonenordnung bewilligten, tatsächlich touristisch genutzten Fläche voraussetzungslos für Wohn- und Arbeitsnutzungen umgenutzt werden können (Art. 10 Abs. 3 BZR) und der Stadtrat zur Aufrechterhaltung und Ergänzung des Hotelbetriebs darüber hinaus in begründeten Fällen zur Sicherung und Optimierung des touristischen Zwecks Wohn- und Arbeitsnutzungen bewilligen kann (Art. 10 Abs. 4 BZR). Abgesehen davon ist auch auf die im kantonalen Recht verankerte (erweiterte) Bestandesgarantie innerhalb der Bauzonen hinzuweisen (§ 178 Art. 1 und 2 PBG; einlässlich dazu: Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Zürich 2003, S. 71 ff.). Unter allen diesen Umständen erweist sich der grundrechtliche Eingriff in die Rechtstellung der Beschwerdeführer als zumutbar und damit hält die umstrittene Zonenzuweisung vor dem Gebot der Verhältnismässigkeit Stand.

#### **E. 10.6**

Was die Beschwerdeführer vor Gericht gegen diese Ausführungen einwenden, vermag am Ausgang des Verfahrens nichts zu ändern. Wie dargelegt, trifft nicht zu, dass die Stadt Luzern als Planungsträgerin die Absicht verfolgt hätte, mit Art. 10 BZR in verfassungswidriger Weise Wirtschaftspolitik zu betreiben. Vielmehr regelte sie in verfassungs- und gesetzeskonformer Weise raumordnungsrelevante Interessen, die der Erhaltung eines historisch gewachsenen Stadtbildes und der darauf abgestimmten bisherigen Grundnutzung (Hotels als Angelpunkte des Tourismus) dienen. Eine Wettbewerbsverzerrung liegt darin sowenig vor, wie eine rechtsungleiche Behandlung. ■  
Nach dem Gesagten ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abzuweisen.

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