

LU_GERICHTE 7H 16 306/7H 16 311 vom 23. April 2018

LU Gerichte, 2018-04-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_16_306_7H_16_311

FR: LU_GERICHTE 7H 16 306/7H 16 311 du 23 avril 2018

IT: LU_GERICHTE 7H 16 306/7H 16 311 del 23 aprile 2018

Regeste

Grundvoraussetzung für die Abweichung eines Gestaltungsplans von der baulichen Grundordnung (namentlich durch Gewährung eines Ausnützungsbonus) nach § 75 Abs. 3 PBG. Ob ein vorgelegter Gestaltungsplan diese und allfällige zusätzliche kommunale Vorgaben erfüllt, muss im Einzelfall unter Bezugnahme auf die örtlichen Gegebenheiten besonders gewürdigt und begründet werden. Der alleinige Umstand der Erstellung eines Gestaltungsplans – mithin die formelle Erfüllung der Gestaltungsplanpflicht – vermag nicht zu genügen. | § 75 Abs. 2 Anhang PBG, § 75 Abs. 3 PBG. | Bau- und Planungsrecht

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht Entscheiddatum: 23.04.2018 Fallnummer: 7H 16 306/7H 16 311 LGVE: Gesetzesartikel: § 75 Abs. 2 Anhang PBG, § 75 Abs. 3 PBG. Leitsatz: Grundvoraussetzung für die Abweichung eines Gestaltungsplans von der baulichen Grundordnung (namentlich durch Gewährung eines Ausnützungsbonus) nach § 75 Abs. 3 PBG. Ob ein vorgelegter Gestaltungsplan diese und allfällige zusätzliche kommunale Vorgaben erfüllt, muss im Einzelfall unter Bezugnahme auf die örtlichen Gegebenheiten besonders gewürdigt und begründet werden. Der alleinige Umstand der Erstellung eines Gestaltungsplans – mithin die formelle Erfüllung der Gestaltungsplanpflicht – vermag nicht zu genügen. Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Aus den Erwägungen: 3. 3.1. Wie dargelegt, wurde der ursprünglich zur Genehmigung vorgelegte Gestaltungsplan überarbeitet und wiederholt öffentlich aufgelegt. Während mit der ersten öffentlichen Planaufgabe über sämtliche Baubereiche noch ein Ausnützungsbonus von 15 % beantragt worden war, wurde dieser in der zweiten öffentlichen Auflage auf 10 % (Baubereiche B und C) resp. 5 % (Baubereich A) reduziert. Mit dem angefochtenen Entscheid gewährte die Vorinstanz den Beschwerdegegnern einen Gestaltungsplanbonus von 7 % (121,60 m²) für die Baubereiche B und C. Als Begründung führte sie aus, die Planer hätten sich mit dem Baugebiet auseinandergesetzt und eine landschaftsverträglich gute Lösung erarbeitet. Die Wohnhäuser würden über die bestehende Privatstrasse und die Einstellhalle erschlossen. Die zentrale Erschliessung mit Einstellhalle und Anordnung der Bauten lasse eine grosszügige Spiel- und Freiraumgestaltung zu. Anhand der Grundrissnachweise könnten mehrere Wohnungsformen wie Klein-, Etagen- und Maisonettewohnungen realisiert werden. Aufgrund der Lage und der zonenkonformen Geschossigkeit gliederten sich die Bauten in Form und Volumen in die bestehende Überbauung mit Doppeleinfamilienhäusern ein. Der Gestaltungsplan zeige in den Baufeldern B und C grosse Qualitäten beim Umgang mit der Erschliessung, Freiräumen sowie Spiel- und Begegnungszonen auf. Den für das Baufeld A beantragten Ausnützungsbonus von 5 % lehnte die Vorinstanz hingegen

aufgrund der vorgesehenen Einzelüberbauung mit offener Erschliessungsstrasse ab. 3.2. Die Beschwerdeführer 1 erachten die Gewährung eines zusätzlichen Ausnützungsbonus als unzulässig. Grundvoraussetzung für die Abweichung von der baulichen Grundordnung sei, dass besondere Verhältnisse vorlägen und der Zonencharakter gewahrt bleibe. Eine entsprechende Ausnahme von der Normalbauweise müsse im Einzelfall begründet sein. Aus der Gestaltungsplanpflicht ergebe sich zwar ein Bedarf an einer Sondernutzungsplanung, nicht aber das Vorliegen besonderer Verhältnisse. Das Gestaltungsplangebiet grenze an den Siedlungstrenngürtel gemäss Zonenplan. Die Siedlungsränder seien mit der topografischen Einpassung und einer starken Durchgrünung besonders gut in die Landschaft einzugliedern. Für die Siedlungsränder sollten die natürlichen Gegebenheiten (z.B. Bäche, Geländekanten) als Grenzen berücksichtigt werden. In landschaftlich sensiblen Gebieten seien spezifische gestalterische Auflagen für die Ausgestaltung des Siedlungsrandes erforderlich. Es sei einerseits eine hohe architektonische und städtebauliche Qualität, andererseits eine gute Durchgrünung anzustreben. Im Weiteren grenze der Gestaltungsplan an eine Vernetzungsachse des Kantons Luzern, einen renaturierten Bachlauf sowie einen historischen Wanderweg und schliesse nur auf einer Seite an eine bestehende Einfamilienhaussiedlung an. Bereits anhand dieser Merkmale werde deutlich, dass sich das fragliche Gestaltungsplangebiet nicht für eine bauliche Verdichtung und damit einen Ausnützungsbonus eigne. Eine Auseinandersetzung hierzu fehle im angefochtenen Entscheid. Auch die Beschwerdeführer 2 gehen davon aus, dass sich das streitbetreffene Baugebiet aufgrund der exponierten Lage am Rand der Bauzone nicht für eine verdichtete Bauweise eigne. Im Gegenteil dürfe das fragliche Gebiet aufgrund des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Horw nur dann überbaut werden, wenn ein Gestaltungsplan vorliege, welcher eine besonders gute Einpassung des fraglichen Gebiets in das Orts- und Landschaftsbild aufzeige, eine hohe Qualität in Architektur, Freiraum und Erschliessung aufweise und darüber hinaus die Bachöffnung miteinbeziehe. Es gälten damit qualifizierte Anforderungen an den Gestaltungsplan. Die Vorinstanz begründe überhaupt nicht, inwiefern der aufgelegte Gestaltungsplan solchen erhöhten Anforderungen zu genügen vermöge. Indem sie dafür halte, allein die Gestaltungsplanpflicht Sorge für eine ruhige, geordnete und einheitliche Überbauung und die blosser Vorlage eines entsprechenden Plans garantiere eine besonders gute und landschaftsverträgliche Eingliederung, heble sie die von der Gemeinde Horw selber festgelegten Ziele aus, was zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führe. Der eingereichte Gestaltungsplan mit vorwiegend vorgesehenen Mehrfamilienhäusern nehme weder Rücksicht auf die angrenzende Grün- und Landwirtschaftszone noch auf die bestehende lockere Überbauung mit Ein- und Doppelfamilienhäusern und nur vereinzelt Attika-/Dachgeschossen im Gebiet "A". Der vom Bundesgericht im Zusammenhang mit Gewässerräumen festgehaltene Grundsatz, wonach in peripheren Gebieten am Siedlungsrand in der Regel kein überwiegendes Interesse an der verdichteten Bebauung bestehe, sei angesichts der vorgesehenen wuchtigen Baukörper nicht eingehalten. Die Vorinstanz begründe den Ausnützungsbonus von 7 % mit grossen Qualitäten beim Umgang mit der Erschliessung, Freiräumen, Spiel- und Begegnungszonen, ohne dies näher auszuführen. Würde das Gebiet in der geplanten Art überbaut, so würden nach Ansicht der Beschwerdeführer 2 im Vergleich zum bestehenden Gestaltungsplangebiet "A" auf weniger als der Hälfte des Gebiets etwa 20 % mehr Wohneinheiten realisiert. Die erhöhten Planungsanforderungen seien vorliegend nicht erfüllt, wovon auch das rawi ausgehe, wenn es empfehle, aufgrund der landschaftlich sensiblen Lage die erforderliche besonders gute Eingliederung in das

Orts- und Landschaftsbild durch ein externes Gutachten abklären zu lassen. 3.3. Die Bestimmung von § 75 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) bezüglich des Verhältnisses von Gestaltungsplänen zur Bau- und Zonenordnung resp. zu einem allenfalls bestehenden Bebauungsplan wurde per 1. Januar 2014 revidiert. Hierzu ist festzuhalten, dass Abs. 1 und 2 dieser Norm vom Regierungsrat gemeindeweise in Kraft gesetzt werden und bis zu diesem Zeitpunkt – namentlich im vorliegenden Fall bezüglich der Gemeinde Horw – die Fassung dieser Absätze gemäss Anhang zum PBG anwendbar bleibt. § 75 Abs. 3 und 4 PBG demgegenüber sind in der Fassung gemäss Beschluss vom 17. Juni 2013 sofort anwendbar. Gestaltungspläne können demnach vom Zonenplan, vom Bau- und Zonenreglement (BZR) oder von einem Bebauungsplan abweichen, sofern wegen der besonderen Verhältnisse eine eigene Regelung sinnvoll erscheint und der Zonencharakter gewahrt bleibt (§ 75 Abs. 1 Anhang PBG; zum Ganzen vgl. LGVE 2006 II Nr. 5 E. 7, 2001 II Nr. 18 E. 4b, 1997 II Nr. 8 E. 5). In § 75 Abs. 2 Anhang PBG werden hinsichtlich Geschosszahl und Ausnützungsziffer die im Gestaltungsplan zulässigen Abweichungen quantitativ begrenzt. Erlaubt sind ein weiteres Vollgeschoss und ein Nutzungszuschlag von 15 %. Der Gemeinderat kann diese Abweichungen gemäss § 75 Abs. 3 PBG gewähren, wenn: a. die geplante Überbauung gegenüber der Normalbauweise wesentliche Vorteile aufweist, b. es sich um eine siedlungsgerechte, architektonisch und wohngygienisch qualitätsvolle Überbauung handelt, die sich gut in die bauliche und landschaftliche Umgebung eingliedert, c. grössere zusammenhängende Grünflächen und eine qualitätsvolle Umgebungsgestaltung vorgesehen sind sowie abseits des Verkehrs gelegene, qualitativ hochstehende Spielplätze und andere Freizeitanlagen erstellt werden, d. ein qualitativ hochstehendes Konzept der Erschliessungsanlagen vorliegt, e. besondere Massnahmen zum sparsamen Umgang mit Energie und zur Verwendung von erneuerbaren Energieträgern getroffen werden. Grundvoraussetzung für die Abweichung von der baulichen Grundordnung bleibt indes in jedem Fall, dass besondere Verhältnisse vorliegen und (kumulativ) der Zonencharakter gewahrt bleibt. Denn jede Abweichung von der Normalbauweise gilt als Ausnahme, die im Einzelfall begründet sein muss (vgl. dazu: BGer-Urteil 1C_416/2007 vom 3.10.2008 E. 3.2). Dabei ist vorweg zu fragen, ob im Sinn von § 75 Abs. 1 Anhang PBG eine abweichende Regelung sinnvoll erscheint (grundlegend: LGVE 1997 II Nr. 8 E. 5b mit Hinweisen). 3.4. Praxisgemäss sollen die Anforderungen an das Vorliegen besonderer Verhältnisse nicht überrissen werden; insbesondere ist ein Härtefall dafür nicht erforderlich, und auch im Vergleich zu anderen Bestimmungen – etwa hinsichtlich der Ausnahmen gesetzlicher Strassenabstände nach § 88 des Strassengesetzes (StrG; SRL Nr. 755) – ist hier grössere Beweglichkeit zuzulassen (vgl. LGVE 2003 II Nr. 7 E. 7d). Diese Annahme liegt umso näher, als daneben, im Sinn einer zusätzlichen Schranke, auf die Wahrung des Zonencharakters zu achten ist. Des Weiteren lassen Wortlaut und Systematik des Gesetzes darauf schliessen, dass die Prüfung dieser Besonderheit nicht mit derjenigen der qualitativen Anforderungen gemäss § 75 Abs. 3 PBG vermengt werden darf. Damit soll nicht gesagt sein, dass nicht auch die besondere Art des Bauvorhabens zur Begründung beigezogen werden kann (vgl. Zaugg, Baugesetz des Kantons Bern, 2. Aufl. 1995, Art. 88/89 BauG N 5). Vor allem aber müssen hier in erster Linie die planerischen und baulichen Gegebenheiten und/oder die Situierung des betreffenden Geländes ins Blickfeld gelangen. Zu denken ist beispielsweise an Land, das sich im Bereich der Zonengrenze befindet, wo mit einer allenfalls höheren Ausnützung und einem zusätzlichen Geschoss ein guter Übergang zu anderen Baubereichen erreicht werden könnte. Zu denken ist auch etwa an solche Bereiche, die innerhalb einer bestimmten Zone ein in sich – mehr

oder weniger – geschlossenes Gebiet darstellen, das sich aus diesem Grund für eine zusätzliche Verdichtung eignen würde. Hingegen vermöchte der Wunsch nach einer solchen Verdichtung für sich allein wohl kaum zu genügen, wenn dem betroffenen Gelände nicht zugleich eine besondere Eignung dafür bescheinigt werden könnte (vgl. LGVE 2006 II Nr. 5 E. 9). Gemäss § 75 Abs. 4 PBG können im BZR sodann zusätzliche Qualitätsanforderungen im Hinblick auf ein Abweichen von den vorgegebenen Grundnutzungsparametern gestellt werden. Generell ist aber zu beachten, dass solche Regelungen dem Gemeinderat keinen "Freipass" für Ausnahmen geben. Es ist zu unterstreichen, dass Abweichungen von der im BZR festgelegten, demokratisch legitimierten Grundordnung bloss Sonderfällen, d.h. ausserordentlichen Verhältnissen, vorbehalten bleiben, die im konkreten Fall denn auch nachvollziehbar und sachgerecht begründet werden müssen (zum Ganzen: BGer-Urteil 1C_416/2007 vom 3.10.2008 E. 4.2 mit Verweis auf LGVE 1997 II Nr. 8 E. 5b; ferner: LGVE 2001 II Nr. 18 E. 4b; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 293 vom 5.7.2016 E. 6.4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 120 vom 16.12.2008 E. 5c; Good-Weinberger, Die Ausnahmbewilligung im Baurecht, insbesondere nach § 220 des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes, Diss. Zürich 1990, S. 59 ff.). Weiter gilt festzuhalten, dass Abweichungen von der Grundnutzungsordnung nicht dazu führen dürfen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGer-Urteil 1C_416/2007 vom 3.10.2008 E. 3.3).

3.5. Die Gemeinde Horw hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und für das fragliche Gebiet eine Gestaltungsplanpflicht statuiert, die wie folgt ausgestaltet ist: "Art. 30 BZR Gestaltungsplanpflicht 1 Die im Zonenplan speziell gekennzeichneten Flächen dürfen nur erschlossen und überbaut werden, wenn ein rechtskräftiger Gestaltungsplan vorliegt. 2 Der Umbau und die Zweckänderung bestehender Bauten sind im Rahmen der Vorschriften der Grundnutzung ohne Gestaltungsplan zulässig. 3 Für die einzelnen im Zonenplan festgelegten Gebiete gelten folgende Zielsetzungen: (...) B: - Besonders gute Einpassung ins Orts- und Landschaftsbild - Hohe Qualität in Architektur, Freiraum und Erschliessung - Einbezug der Bachöffnung (...)" Daraus erhellt, dass gemäss dem kommunalen Gesetzgeber im Gebiet B grundsätzlich von der Grundordnung abgewichen werden kann. Weiter geht aus Art. 30 BZR hervor, dass die Gemeinde Horw selber davon ausgeht, dass eine einheitliche und baumässig anspruchsvolle Überbauung sichergestellt werden muss. Hierfür werden die genannten Zielsetzungen festgelegt, die es in jedem Fall zu erfüllen gilt und welche ein Gestaltungsplan zwingend umzusetzen hat, selbst ohne Beanspruchung von Abweichungen hinsichtlich der Regelbauweise. Die vorne in E. 3.3 aufgeführten besonderen Verhältnisse und die Wahrung des Zonencharakters sind sozusagen die generellen Bedingungen, damit ein Gestaltungsplan bewilligt werden kann. Diese "generellen Bedingungen" werden durch Art. 30 BZR ergänzt, namentlich durch die dort genannten Zielsetzungen. Darüber hinaus unterliegt der Nutzungszuschlag – der Bonus bei der Ausnützungsziffer – gleichsam einer speziellen Bedingung, nämlich nach § 75 Abs. 2 Anhang PBG i.V.m. § 75 Abs. 3 PBG. Ob ein vorgelegter Gestaltungsplan all diese Vorgaben und hier von besonderem Interesse insbesondere die eigenen kommunalrechtlichen Zielsetzungen erfüllt, muss besonders gewürdigt und begründet werden.

3.6. Wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen und entgegen der Vorinstanz, vermag demgegenüber der alleinige Umstand der Erstellung eines Gestaltungsplans – mithin die formelle Erfüllung der Gestaltungsplanpflicht – diesen Voraussetzungen nicht ohne Weiteres zu genügen. Vielmehr verlangen die erwähnten Vorgaben nach der Darlegung der besonders guten Eingliederung eines

Gestaltungsplanprojekts in das betreffende Gebiet. Im Grundsatz – nicht zwingend im konkreten Einzelfall – dürften dabei erhöhte Anforderungen hinsichtlich der Eingliederung, welche für ein Gebiet aufgestellt werden, eher gegen einen Gestaltungsplanbonus am fraglichen Ort sprechen, zumal sich ein Bonus wesensgemäss als grösseres Bauvolumen in Form grossflächigerer und/oder höherer Baukörper im Gestaltungsplanperimeter niederschlägt. Auch wenn ein Ausnützungsbonus unter diesen Voraussetzungen nicht geradewegs ausgeschlossen sein muss, bedarf seine Gewährung wie gesagt doch einer sorgfältigen Würdigung und Begründung. Die Vorinstanz spricht selber von einer "sensiblen Lage". Auch die Dienststelle rawi hielt in ihrer Stellungnahme vom 24. Juni 2016 fest, dass die geplante Überbauung in einem Objekt des Bundesinventars der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN-Objekt Nr. 1606 "Vierwaldstättersee mit Kernwald, Bürgenstock, Rigi") liege, das in besonderem Mass die ungeschmälernte Erhaltung, jedenfalls aber unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdiene. Das Gebiet B bilde den Abschluss des Siedlungsgebiets östlich des F-Bachs. Das Gelände sei zum See hin leicht abfallend und stark exponiert. Aufgrund der landschaftlich empfindlichen Lage sei das Gebiet der Gestaltungsplanpflicht unterstellt. Das mit dem Gestaltungsplan C geplante Bauvolumen erscheine insbesondere auch aufgrund des beantragten sehr hohen Ausnützungsbonus als vergleichsweise hoch. Die Dienststelle rawi empfahl daher, durch ein externes Gutachten die in Art. 30 Abs. 3 BZR geforderte gute Eingliederung in das Orts- und Landschaftsbild abklären zu lassen. Dabei gilt es festzuhalten, dass die Dienststelle rawi im Zeitpunkt der Stellungnahme vom 24. Juni 2016 über sämtliche Unterlagen zur Projektänderung verfügte, auf die sie in ihrem Entscheid vom selben Datum ausdrücklich verwies. Mit ihrem Hinweis auf den "sehr hohen Ausnützungsbonus" ging sie damit von jenem Prozentsatz aus, wie er im Projektänderungsgesuch vom 11. März 2016 beantragt wurde (10 % für die Baubereiche B und C sowie 5 % für den Baubereich A). Wohl reduzierte der Gemeinderat in der Folge die Boni auf 7 % für die Baubereiche B und C resp. gewährte gar keinen Bonus für den Baubereich A. Indes liegt darin immer noch eine Überschreitung der Regelbauweise, die mit Blick auf die (eigenen) strengen Vorgaben der Gemeinde an die Eingliederung von Bauten im Gebiet B hinreichend zu begründen wäre, wie sich auch aus den folgenden Erwägungen ergibt.

E. 4.1

Das Gestaltungsplangebiet liegt wie gesagt im Perimeter des BLN-Schutzobjekts Nr. 1606. In diesem Zusammenhang gilt vorab zu klären, ob und inwiefern aus dieser Zugehörigkeit auf der Stufe der Gestaltungsplanung überhaupt (noch) eine Überprüfung des Projekts hinsichtlich der Schutzziele des Inventars zu erfolgen hat. Die Vorinstanz wies im angefochtenen Entscheid einerseits auf die sensible Lage der streitbetroffenen Grundstücke in einem BLN-Gebiet hin. Sie hielt andererseits fest, das Bundesinventar selbst habe keine direkte Rechtswirkung auf das Grundeigentum. Eine Aufnahme in das Inventar sei für sich noch keine naturschutzrechtliche Unterschutzstellung. Vielmehr erfolge diese im Allgemeinen durch die Aufnahme in die Richt- bzw. Nutzungspläne der Kantone. Die Gemeinde Horw habe im Rahmen ihrer Zonenplanung das Gestaltungsplangebiet "C" der zweigeschossigen Wohnzone zugeteilt und mit einer Gestaltungsplanpflicht versehen. Massgebend für die Beurteilung der Bebauung seien die kantonalen und kommunalen Gesetzgebungen. Allein die Auferlegung der Gestaltungsplanpflicht – so die Gemeinde weiter – Sorge vorliegend für eine ruhige, geordnete und einheitliche Überbauung. Und schliesslich: eine Begutachtung durch die Eidgenössischen Natur- und

Heimatschutzkommission (ENHK) innerhalb der Bauzone erübrige sich daher. Vielmehr würde ein entsprechendes Gutachten die rechtsgültige Zonierung in Frage stellen.

E. 4.2

Gemäss den Beschwerdeführern 1 müssen die Vorgaben der Nutzungsplanung aber auch im konkreten Einzelfall korrekt umgesetzt werden. Ein Eingriff in die Schutzziele eines BLN-Objekts sei nur dann zulässig, wenn das Eingriffsinteresse die Schutzinteressen auch im Einzelfall überwiege. Die grundeigentümergebundenen Gestaltungspläne seien als Sondernutzungspläne den selben Anforderungen unterworfen wie Regelnutzungspläne, weshalb die Entscheidbehörde auch hier die Schutzanliegen korrekt zu überprüfen und entsprechend zu entscheiden habe. Dies gelte insbesondere dann, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden solle. Im Entscheid der Vorinstanz finde sich kein Hinweis auf eine Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Schutzanliegen. Eine Begutachtung durch die ENHK sei zulässig und dränge sich geradezu auf. So schaffe die geplante Überbauung neue und das Orts- und Landschaftsbild dominierende Neubauten, die sich weder ins Gelände noch in die bauliche bestehende Struktur eingliederten. Darüber hinaus sehe sie Anschüttungen vor. Die Landschaftssilhouette werde verändert. Die Bauten seien stark exponiert, gut einsehbar und sie behinderten die freie Sicht von Aussichtspunkten und historischen Verkehrswegen; sie beeinträchtigten die Umgebung des Kulturobjekts.

E. 4.3

Nach Art. 8 Abs. 1 der Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (VBLN; SR 451.11) berücksichtigen die Kantone das BLN bei ihren Planungen, insbesondere in der Richtplanung nach Art. 6 - 12 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700). Sie sorgen dafür, dass das BLN auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne berücksichtigt wird, insbesondere bei der Nutzungsplanung nach Art. 14 - 20 RPG (Art. 8 Abs. 2 VBLN). Das Bundesgericht äusserte sich im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Bundesinventaren im Fall "Rüti" dahingehend, dass bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben – wozu im Grundsatz auch die Nutzungsplanung zähle – der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht gewährleistet werde. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legten diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG) und berücksichtigten die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) fänden die Schutzanliegen von Bundesinventaren auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und die Anordnung anderer Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung sei auch für die Eigentümer verbindlich. Die Pflicht zur Beachtung der Inventare finde zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorgenommen würden. Das sei insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden solle (BGE 135 II 209 E. 2.1 mit Hinweisen; BGer-Urteile 1C_227/2015 vom 7.1.2016 E. 3.1, 1C_893/2013 vom 1.10.2014 E. 5.1). Wenn nun die Bundesinventare ihrer Natur nach als solche von den Kantonen und Gemeinden auch bei Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben im Einzelfall zu beachten sind, namentlich dort, wo die zuständigen Behörden

über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Eingriffen in Schutzobjekte (etwa im Rahmen von Baubewilligungsverfahren) zu entscheiden haben (vgl. auch Leimbacher, Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheids Rüti [BGE 135 II 209] für das ISOS und das IVS, Bern 2012, S. 36 ff.), gilt dies umso mehr auch für das Verfahren der Gestaltungsplangenehmigung. Daran ändert nichts, dass sich ein Gestaltungsplan als Sondernutzungsplan auf die Grundnutzungsordnung abstützt, welche ihrerseits die betreffenden Inventare bereits zu berücksichtigen hatte. Denn gerade für den Fall, dass mit dem Gestaltungsplan – wie hier – von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll, kann sich die Frage einer allfälligen Verletzung eines mit dem Inventar geschützten Objekts grundsätzlich neu stellen.

E. 4.4

Durch die Aufnahme einer Landschaft in das BLN-Inventar wird zwar dargetan, dass diese in besonderem Mass die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient. Doch schliesst dies nicht von vornherein jede Beeinträchtigung aus (ZBl 1995 S. 190). Eine Abweichung vom Erhaltungsgebot darf gemäss Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) dann in Erwägung gezogen werden, wenn ihm bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen entgegenstehen (vgl. zum Schutz von BLN-Objekten: BGE 115 Ib 131 E. 5h S. 142). Beim BLN-Schutzobjekt Nr. 1606 handelt es sich um ein sehr ausgedehntes, besiedeltes und keineswegs nur aus unberührter Landschaft bestehendes Gebiet, welches Teile der Kantone Luzern, Ob- und Nidwalden, Schwyz und Uri sowie insgesamt 36 Gemeinden umfasst. Das BLN-Schutzobjekt Nr. 1606 ist teils dicht besiedelt und besteht auch im Bereich der Horwer Halbinsel nicht nur aus unberührter Landschaft. Überhaupt kann nicht jegliche Nähe zum Vierwaldstättersee oder Beeinträchtigung der Sicht auf die Alpen und damit allenfalls auf das genannte Schutzobjekt zur Verweigerung einer Baubewilligung oder der Genehmigung eines Gestaltungsplans – oder eines damit gewährten Ausnützungsbonus – führen (vgl. in Bezug auf Mobilfunkantennen auch das Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 159 vom 21.11.2016 E. 4.3.2). Das Inventar enthält zum vorliegend interessierenden Teilraum 5 "Westliche Seebuchten", der auch die Horwer Halbinsel umfasst, folgenden Passus: "Luzerner- und Küssnachtsee sowie die Bucht bei Horw liegen eingebettet in eine sanfte, teilweise dicht besiedelte Hügellandschaft mit sichtbarem Einfluss der räumlichen Entwicklung der Agglomeration." Für das Gebiet des BLN-Objektes 1606 werden die Schutzziele wie folgt definiert, welche auch für den Teilraum 5 gültig sind: 3.1 Die Silhouetten der Berge und Hügelzüge um den See erhalten und das Relief der Gebirgslandschaft ungestört erhalten. 3.5 Das Mosaik aus gestalteten und genutzten Landschaften und natürlichen Lebensräumen erhalten. Die spezifischen Schutzziele des Teilraums 5, westliche Seebuchten, werden schliesslich wie folgt umschrieben: 13.1 Die kleinräumig gegliederte Uferlandschaft in ihrer Substanz und mit ihrem Charakter erhalten. 13.2 Die natürlichen Unterwasserlebensräume und naturnahen Uferbereiche mit ihren charakteristischen Pflanzen- und Tierarten erhalten. 13.3 Die geologischen und geomorphologischen Formationen der Schichtrippenlandschaft erhalten. Dass die Überbauung eines bisher unbebauten Gebiets zu einer Mehrbelastung dieser Landschaft führt, liegt auf der Hand und ist – im Rahmen der in der Ortsplanung rechtmässig ausgeschiedenen Bauzonen und deren Nutzungsvorschriften – grundsätzlich hinzunehmen. Gleichwohl verlangt gerade die Gewährung einer intensiveren als von der Grundnutzungsordnung vorgesehenen Nutzung, wie sie vorliegend mit einem Ausnützungsbonus ermöglicht werden soll, nach einer Begründung, die sich auch zur

Verträglichkeit des Projekts mit dem Schutzobjekt Nr. 1606 und namentlich mit den dort aufgeführten Schutzziele äussert. Zumindest kann es mit einem blossen Verweis auf die das Schutzgebiet berücksichtigende Bau- und Zonenordnung unter diesen Umständen nicht sein Bewenden haben. Im Gegenteil ist im Sinn einer Interessenabwägung darzulegen, in welcher Weise die Schutzziele eines BLN-Objekts berücksichtigt oder beeinträchtigt werden, was es im vorzulegenden Gestaltungsplan aufzuzeigen und von der Gemeinde zu würdigen gilt.

E. 4.5.1

Damit steht fest, dass ein Gestaltungsplan im Gebiet B in verschiedener Hinsicht spezieller Nachweise und entsprechender Begründungselemente bedarf. § 75 Abs. 1 Anhang PBG verlangt für die Gewährung eines Gestaltungsplanbonus das Vorliegen besonderer Verhältnisse, worunter in erster Linie eine Argumentation hinsichtlich der planerischen und baulichen Gegebenheiten und/oder der Situierung des betreffenden Geländes zu verstehen ist. Eine einzig auf die in § 75 Abs. 1 Anhang PBG geregelten Kriterien beschränkte Darstellung der Qualitätsmerkmale des Gestaltungsplans genügt nicht. Vielmehr muss sich das Bauvorhaben mit Blick auf das konkrete Gebiet und dessen Eigenschaften rechtfertigen lassen. Insbesondere sind nach Art. 30 Abs. 3 BZR im Gebiet B eine besonders gute Einpassung ins Orts- und Landschaftsbild, eine hohe Qualität in Architektur, Freiraum und Erschliessung und der Einbezug der Bachöffnung vorgeschrieben. Weiter liegt der Gestaltungsplanperimeter im BLN-Schutzobjekt Nr. 1606.

E. 4.5.2

Sowohl Beschwerdegegner als auch Vorinstanz begründen den Bonus von 7 % für die Baubereiche B und C praktisch ausschliesslich mit den (von den Beschwerdeführern bestrittenen) Qualitätsaspekten des Projekts. Im Planungsbericht vom 11. März 2016 wird unter "Konzept und Eingliederung" ausgeführt, mit dem Gestaltungsplan "C" werde eine gesamtheitliche Bebauungsstruktur in der Landschaftskammer "D" angestrebt, weshalb die Körnung und die üppige Durchgrünung aus dem Gebiet "A" weitergeführt werden solle. Auf eine Erhöhung der Geschossigkeit werde verzichtet. Die Grundfläche des Attika-/Dachgeschosses entspreche den geltenden gesetzlichen Möglichkeiten. Die Gebäude würden durch Baubereiche und Bauvorschriften so definiert, dass eine ruhige Bebauungsstruktur gewährleistet werde. Die Bauvolumen sollten kompakt und kubisch gehalten werden. Trotzdem sollten aber individuelle Baugestaltungen pro Baufeld möglich sein. Im Baubereich A sollten individuelle Ein- bis Zweifamilienhäuser gebaut werden. In den Baubereichen B und C seien Doppel- und Einfamilienhäuser oder Etagenbauten möglich. Der grosszügige Strassenraum der Erschliessung E führe über die bestehende Zufahrt in die Überbauung "C" und finde den Abschluss in einem vorgelagerten, dreiseitig abgeschlossenen Hofbereich. Eine grossräumige Spiel- und Begegnungsfläche auf der projektierten Sammelgarage ermögliche die Fortsetzung der üppigen Durchgrünung und des duktilen Landschaftsraums. Der Baubereich A werde direkt ab der G-Strasse erschlossen. Mit dieser Entflechtung der Erschliessungen werde es möglich, den landschaftlich empfindlicheren Baubereich B/C und die bestehende Überbauung "A" von Verkehr zu entlasten und die Strassenfläche minimal zu halten. Die Bauzeilen würden entlang der Hangsegmente weitergeführt. Damit werde die Topographie der Landschaft gewürdigt. Der Grünraum entlang des F-Bachs werde aufgewertet und als Verbindungselement der oberen und unteren Bachbestockung ausgestaltet. Der Grünraum innerhalb des F-Bachperimeters solle in Absprache mit dem kantonalen Gewässerschutz

gestaltet werden und sei somit nicht Bestandteil des Gestaltungsplans "C". Die Beschwerdegegner bringen im Verfahren 7H 16 306 vor, die Vernetzung gegen die Horwer Halbinsel vom Oberrütiwald erfolge über den F-Wald und die Orte G sowie H. Das Gebiet sei nicht exponiert wie ein Teil des Gestaltungsplans "A". Im Bereich des Letzteren sei ein Quartier erstellt worden, das durch Doppeleinfamilienhäuser und dreistöckige Bauten, wie sie im Gestaltungsplangebiet "C" geplant seien, beherrscht werde. So weise das Gebäude der Beschwerdeführer 1 eine grössere Höhe auf als die im Gestaltungsplan "C" geplanten Bauten. Diese Baute trete als dreigeschossige Baute mit einem Attikageschoss in Erscheinung. Zudem sei der Ausnützungsbonus beim Grundstück der Beschwerdeführer 1 bedeutend höher als der vorliegend beantragte. Die bereits realisierten Gebäude wiesen bedeutend weniger Qualitäten auf. Es sei eine ca. 80 m lange Häuserzeile geschaffen, welche kaum Durchblick gewährleiste und wo auch keine gemeinsamen Anlagen bestünden. Der von den Beschwerdegegnern erwähnte vorgängige Beizug von Vertretern des BOL und weiterer Fachexperten sowie deren Schlussfolgerungen sind in den dem Gericht vorliegenden Akten nicht dokumentiert. Im Übrigen stellen die Beschwerdegegner auch in ihren Vernehmlassungen im Wesentlichen in projektbezogener Weise die Eigenheiten des Gestaltungsplans dar.

E. 4.5.3

In Bezug auf die Umgebung weisen Beschwerdegegner wie Vorinstanz darauf hin, dass die angrenzende Überbauung A über eine gleiche Nutzung verfüge (AZ 0,30 und sogar 10 % Bonus). Die Dichte der benachbarten Überbauung ist zwar in der Tat ein wesentliches Element, das für das Vorliegen besonderer Verhältnisse sprechen kann. Der blosser Hinweis insbesondere auf den für die benachbarte Überbauung gewährten Bonus zieht indessen nicht ohne Weiteres die Zulässigkeit eines Ausnützungsbonus für das streitbetreffene Gebiet nach sich. Insgesamt geht aus den Ausführungen der Beschwerdegegner und der Vorinstanz nicht klar hervor, inwiefern an der geographischen Lage des Gestaltungsplans "C" und dessen Umgebung – wovon die Überbauung "A" nur einen Teil ausmacht – besondere Verhältnisse vorliegen, welche einen Ausnützungsbonus rechtfertigen.

E. 4.5.4

Unter diesen Voraussetzungen kann nicht schlüssig beurteilt werden, ob sich die mit dem gewährten Gestaltungsplanbonus von 7 % in den Baubereichen B und C einhergehende Verdichtung resp. Vergrösserung der gegenüber der Regelbauweise zulässigen Geschossflächen mit den gesteigerten Voraussetzungen vertragen, welche generell mit Blick auf die Gewährung von Gestaltungsplanboni (§ 75 Abs. 2 Anhang PBG) und im Speziellen mit Blick auf das Gebiet B (Art. 30 Abs. 3 BZR) gelten. Die besonderen Verhältnisse, welche für einen Bonus sprechen könnten, liegen hier nicht geradezu auf der Hand. Es liegen hier im Gegenteil gar erhöhte Anforderungen vor, die wie gesagt in jedem Fall erfüllt werden müssen, selbst ohne die Beanspruchung von etwaigen Zuschlägen. Das fragliche Gebiet wurde wie gesagt nämlich mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt, um u.a. eine besonders gute Einpassung in das Orts- und Landschaftsbild zu gewährleisten sowie eine hohe Qualität hinsichtlich Architektur, Freiraum und Erschliessung sicherzustellen (Art. 30 Abs. 3 BZR), was es im Einzelfall zu begründen gilt. Inwiefern mit dem vorliegenden Projekt den von der Gemeinde selber in Art. 30 Abs. 3 BZR festgelegten Zielsetzungen nachgelebt wird, ergibt sich aus dem angefochtenen Entscheid nicht in genügender Weise. Namentlich fehlt eine sorgfältige Auseinandersetzung mit den erforderlichen erhöhten Anforderungen an einen vorzulegenden Gestaltungsplan. Eine

sorgfältige Auseinandersetzung mit diesen Anforderungen drängt sich umso mehr auch mit Blick auf die Empfehlungen des rawi bezüglich der zu gewährenden Zuschläge auf (vorne E. 3.6). Allein auf die Pflicht zur Vorlage eines Gestaltungsplans hinzuweisen, genügt jedenfalls nicht. Demgegenüber ist es nicht Aufgabe des Gerichts, diese mit den örtlichen Verhältnissen zusammenhängenden Fragen erstmalig vertieft zu behandeln und zu gewichten. Die Vorinstanz wird dies auf sachgerechte Art und Weise – gegebenenfalls mit einem externen Gutachten – nachzuholen haben. Sie wird dabei insbesondere aufzuzeigen haben, inwiefern hier konkret die erhöhten Anforderungen gemäss Art. 30 Abs. 3 BZR eingehalten sind, dies auch im Sinn einer bundesinventarkonformen Anwendung im Einzelfall. Eine generelle Pflicht zur Begutachtung durch die ENHK besteht dabei nicht, zumal die Sondernutzungsplanung grundsätzlich keine Bundesaufgabe ist und deshalb nicht der obligatorischen Begutachtung gemäss Art. 7 NHG unterliegt. Zwar sieht darüber hinaus Art. 25 Abs. 1 lit. e der Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) vor, dass die ENHK und die Eidgenössische Kommission für Denkmalpflege (EKD) besondere Gutachten gemäss Art. 17a NHG erstatten, sofern ein Vorhaben, das keine Bundesaufgabe nach Art. 2 NHG darstellt, ein Objekt beeinträchtigen könnte, das wie hier in einem Inventar des Bundes aufgeführt oder anderweitig von besonderer Bedeutung ist. Jedoch erfordert eine solche Begutachtung gemäss Art. 17a NHG die Zustimmung des Kantons; sie ist im Gegensatz zu Art. 7 NHG nicht obligatorisch und kann daher auch nicht vom Kantonsgericht angeordnet werden (vgl. BGer-Urteile 1C_398/2015 vom 9.8.2016 E. 3.2, 1C_426/2009 vom 17.3.2010 E. 2 mit Hinweisen).

E. 4.5.5

Bei der nachzuholenden Interessenabwägung darf zunächst berücksichtigt werden, dass die Grundstücke Nrn. z und y bereits seit Jahrzehnten gestützt auf die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde in der Bauzone liegen und 2011 der aktuellen zweigeschossigen Wohnzone zugeteilt wurden. Es besteht im Übrigen kein Anlass, diese Nutzungsordnung vorliegend akzessorisch zu überprüfen (vgl. BGE 135 II 209 E. 5.1). Weiter ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Gestaltungsplanperimeter um die Fortsetzung resp. den Abschluss von Baugebiet handelt und dass für Teile des Gestaltungsplans "A" ebenfalls ein Ausnützungsbonus – mithin sogar von 10 % – und eine Überschreitung der zulässigen Gebäudelänge um 3,0 m gewährt wurden. Andererseits gilt es zu beachten, dass der Gestaltungsplanperimeter mit Ausnahme seiner nordöstlichen Seite an Nichtbauzonen grenzt. In jedem Fall sind die qualifizierten Anforderungen an einen Gestaltungsplan gemäss Art. 30 Abs. 3 BZR zu berücksichtigen und unter Bezugnahme auf die örtlichen Gegebenheiten sorgfältig darzulegen, d.h. zu begründen, ob und weshalb besondere Verhältnisse bestehen, welche allenfalls die Gewährung eines Gestaltungsplanbonus und damit die Abweichung von der Regelbauweise rechtfertigen. Da der Ausgang dieser vorzunehmenden Interessenabwägung noch offen ist, erübrigt es sich, in diesem Verfahren auf die weiteren Vorbringen der Beschwerdeführer einzugehen. Dies gilt grundsätzlich auch für die lärmschutzrechtlichen Belange, welche Gegenstand des Entscheids der Dienststelle rawi bilden, der ebenso mitangefochten wurde. Die Vorinstanz wird im Rahmen der neuerlichen Überprüfung und Beurteilung der Sache als Leitbehörde auch für die erneute Koordination des Gestaltungsplan-Genehmigungsverfahrens mit dem kantonalen (Ausnahme-)Bewilligungsverfahren zu sorgen und den entsprechenden Entscheid der Dienststelle rawi neu zu eröffnen haben (§ 196 Abs. 3 PBG).

E. 5.1

Dem Gesagten zufolge erweisen sich die Verwaltungsgerichtsbeschwerden 7H 16 306 und 7H 16 311 als begründet, weshalb sie gutzuheissen sind. Die Sache ist zur Neuurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

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