

LU_GERICHTE 7H 18 11 vom 1. Januar 2018

LU Gerichte, 2018-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_18_11

FR: LU_GERICHTE 7H 18 11 du 1 janvier 2018

IT: LU_GERICHTE 7H 18 11 del 1 gennaio 2018

Regeste

Prüfungsprogramm des Kantonsgerichts (E. 2). Die streitbezogene Weilerzone gemäss § 59a PBG, in der seit 1. Januar 2018 in Kraft stehenden Fassung, ist keine Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG (E. 3). Bauvorhaben in dieser Zone bedürfen der Mitbeurteilung durch die Dienststelle Raum und Wirtschaft (E. 4-6). | §§ 161a und 156 Abs. 2 VRG i.V.m. § 146 VRG; Art. 15 und 18 RPG; Art. 33 RPV; § 59a PBG. | Bau- und Planungsrecht

Erwägungen

E. 4

Abteilung Rechtsgebiet: Bau- und Planungsrecht Entscheiddatum: 07.08.2018 Fallnummer: 7H 18 11 LGVE: 2018 IV Nr. 14 Gesetzesartikel: §§ 161a und 156 Abs. 2 VRG i.V.m. § 146 VRG; Art. 15 und 18 RPG; Art. 33 RPV; § 59a PBG. Leitsatz: Prüfungsprogramm des Kantonsgerichts (E. 2). Die streitbezogene Weilerzone gemäss § 59a PBG, in der seit 1. Januar 2018 in Kraft stehenden Fassung, ist keine Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG (E. 3). Bauvorhaben in dieser Zone bedürfen der Mitbeurteilung durch die Dienststelle Raum und Wirtschaft (E. 4-6). Rechtskraft: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Entscheid: Sachverhalt (gekürzt) A.a. E ist Eigentümer des Grundstücks Nr. x, Grundbuch Grosswangen. Mit Gesuch vom 19. Oktober 2017 reichten die von ihm mit der Überbauung der Parzelle beauftragten A, B und C beim Gemeinderat Grosswangen das Gesuch für den Abbruch der vorhandenen Gebäude und den Neubau zweier Mehrfamilienhäuser (mit sechs bzw. vier Wohnungen) mit Einstellhalle und separaten Garagen auf dieser Parzelle ein. Gemäss Art. 17 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Grosswangen vom 9. Dezember 2013 (BZR) liegt das Baugrundstück in der Weilerzone (We). Gestützt auf Art. 17 Abs. 1 BZR bezweckt diese Zone die Erhaltung und Aufwertung des Weilers und des landwirtschaftlichen Siedlungscharakters. Zudem liegt das Baugrundstück innerhalb der Weilerzone überlagernden Dorfbild- und Weilerperimeters (DWP) gemäss Art. 26 BZR. A.b. Der Gemeinderat Grosswangen unterbreitete das Baugesuch zur Mitbeurteilung zunächst der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi). Vom 28. Oktober bis 16. November 2017 lag es alsdann auf der Gemeindekanzlei öffentlich auf. Dagegen erhoben F, G, H, I und K gemeinsam Einsprache und beantragten, das Baugesuch sei abzuweisen. Am 14. Dezember 2017 teilte die Dienststelle rawi dem Gemeinderat mit, dem Bauprojekt stehe ihrerseits nichts entgegen, denn es entspreche dem BZR und sie (die Dienststelle rawi) gehe davon aus, dass der Gemeinderat das Bauvorhaben für zonenkonform erachte. Weiter sei es bis 31. Dezember 2017 Sache der Gemeindebehörde, über das Bauvorhaben zu befinden. Für den Fall, dass die Baubewilligung indes nicht mehr bis Ende 2017 erteilt werden könnte, sei eine erneute Prüfung unabdingbar, weil (u.a.) auch mit Bezug auf die Weilerzone ab 1. Januar 2018 neue kantonale Bestimmungen in Kraft treten würden. Kurze Zeit danach wies der Gemeinderat die Einsprache gegen das Bauvorhaben ab und erteilte

dafür die Baubewilligung unter verschiedenen Auflagen und Bedingungen (...). Der Gemeinderat Grosswangen stellte sich dabei insbesondere auf den Standpunkt, dass das Bauprojekt eine Ersatzbaute des am 10. Juni 2013 abgebrannten Gewerbegebäudes darstelle und gemäss den Vorschriften des BZR zulässig sei. B. Gegen diese Baubewilligung liessen die unterlegenen Baueinsprecher Verwaltungsgerichtsbeschwerde führen und folgende Anträge stellen: Die Verfügung der Vorinstanz vom 21. Dezember 2017 betreffend Baubewilligung für den Abbruch der Gebäude Nrn. y und z sowie den Neubau von 2 Mehrfamilienhäusern mit Einstellhalle und separaten Garagen auf dem Grundstück Nr. x, GB Grosswangen, sei aufzuheben. Das Baugesuch vom 20. Oktober 2017 sei abzuweisen. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegner. In rechtlicher Hinsicht stellten sich die Opponenten des Bauvorhabens zur Hauptsache auf den Standpunkt, im Zuge der jüngsten Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern (PBG; SRL Nr. 735) sei die Weilerzone den Nichtbauzonen zugeordnet worden. Diesbezüglich habe die Rechtslage ab 1. Januar 2018 eine Änderung erfahren. Demzufolge seien sämtliche Bauvorhaben in Weilerzonen fortan zwingend auch durch eine kantonale Behörde mit zu beurteilen. Dies sei hier allerdings unterblieben, weshalb sich die angefochtene Baubewilligung nicht halten lasse. (...) Das Kantonsgericht hat die Beschwerde gutgeheissen, die Baubewilligung aufgehoben und die Sache an den Gemeinderat zurückgewiesen, damit dieser in seiner Funktion als Leitbehörde das koordinationsbedürftige Baubewilligungsverfahren wiederhole und insbesondere das Baugesuch der Dienststelle rawi zur Prüfung und Mitbeurteilung unterbreite. Aus den Erwägungen: 1. (...) 2. 2.1. Am 19. Juni 2017 beschloss der Kantonsrat die Änderung des PBG gemäss Botschaft B 72 "Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich". Diese Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2018 in Kraft (G 2017-104; Abschnitt IV). Mit dieser Änderung wurde unter anderem die Bestimmung betreffend die Weilerzone wie folgt angepasst: "§ 59a Weilerzone 1 Die Weilerzone dient der Erhaltung traditionell entstandener ländlicher Kleinsiedlungen. Sie darf nur für die durch die regionalen Entwicklungsträger als gemischt oder nicht landwirtschaftlich eingestufteten Kleinsiedlungen festgelegt werden. 2 Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen a. für die Land- und die Forstwirtschaft und b. für die im Bau- und Zonenreglement genau umschriebenen nicht land- und forstwirtschaftlichen Zwecke, wobei nur untergeordnete bauliche Massnahmen (An-, Klein- und Umbauten, Nutzungsänderungen) und Ersatzneubauten zulässig sind." Mit dieser Änderung schränkte der Gesetzgeber das Bauen innerhalb der Weilerzone in dem Sinn ein, als mit Bezug auf Bauten, Anlagen und Nutzungen für die im BZR genau umschriebenen, nicht land- und forstwirtschaftlichen Zwecke nur untergeordnete bauliche Massnahmen, wie An-, Klein- und Umbauten sowie Nutzungsänderungen sowie Ersatzneubauten zulässig sind (§ 59a Abs. 1 lit. b PBG, in der ab 1.1.2018 gültigen Fassung). Weiter reihte der Gesetzgeber die Weilerzone neu unter den Nichtbauzonen gemäss §§ 54 ff. PBG ein. Bis 31. Dezember 2017 war die Bestimmung betreffend die Weilerzone (§ 47 aPBG) unter den Bauzonen gemäss §§ 44 ff. PBG aufgezählt gewesen (G 2017-104). Strittig ist, ob die angefochtene Baubewilligung vom 21. Dezember 2017 im vorliegenden Rechtsmittelverfahren bereits auf der Grundlage dieses neuen und geänderten Rechts zu überprüfen ist, wie die Beschwerdeführer geltend machen. Die Beschwerdegegner ihrerseits vertreten den gegenteiligen Standpunkt, denn sie wollen nicht, dass ihr Bauvorhaben auf der Grundlage des – aus Sicht der Bauherrschaft – strengeren neuen Rechts beurteilt wird. 2.2. 2.2.1. Bei der Prüfung dieser Frage ist vorab an das Prüfungsprogramm des Kantonsgerichts in dessen Funktion als einzige innerkantonale

Rechtsmittelinanz (E. 1.6) zu erinnern. Nach der Rechtspflegekonzeption des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) übernimmt das Kantonsgericht beim einstufigen innerkantonalen Instanzenzug die Funktion der Verwaltungsbeschwerdeinstanz, mit der Folge, dass das Kantonsgericht sein Urteil auf das in Kraft stehende Recht abzustützen hat (§ 156 Abs. 2 VRG i.V.m. § 146 VRG; dazu: Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 31.2; LGVE 2018 IV Nr. 7 E. 1.6 mit weiteren Hinweisen).

2.2.2 Da die Gesetzesnovelle vom 19. Juni 2017 (E. 2.1) keine Übergangsbestimmung enthält, bestimmt sich das mit Bezug auf die baurechtlichen Fragen anwendbare Recht nach den allgemeinen Grundsätzen für Bewilligungsverfahren. Danach ist dasjenige Recht anwendbar, das beim Entscheid einer Behörde mit voller Prüfungsbefugnis gilt (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 00 178 vom 7.6.2002 E. 1b; vgl. Merkli/Aeschlimann/Herzog, Komm. zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, Art. 25 VRPG N 8). Dieser Grundsatz ist – wie eben dargelegt – auch im VRG für die Verwaltungsbeschwerde enthalten (§ 146 VRG) und bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit voller Kognition, wie sie in baurechtlichen Streitsachen gilt (E. 2.2.1), anwendbar (§ 156 Abs. 2 VRG). Aufgrund der heute bestehenden vollen Kognition des Kantonsgerichts ist daher grundsätzlich das neue Recht anwendbar.

2.2.3. Etwas anderes wäre nur dann in Erwägung zu ziehen, wenn das Verfahren in Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben ungebührlich lange gedauert hätte, damit es nicht rechtzeitig unter dem vormaligen Recht abgeschlossen werden konnte, und die Anwendung des neuen Rechts unzumutbar wäre (vgl. auch das Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 00 178 vom 7.6.2002 E. 1b). Dies machen die Beschwerdegegner im Gerichtsverfahren geltend, so dass später darauf zurückzukommen sein wird (E. 4 und 5 hernach).

2.2.4. Ferner machen die Beschwerdeführer geltend, gemäss § 146 VRG sei das neue Recht nur anwendbar, wenn sich aus der "Natur der Streitsache" nichts anderes ergibt. Doch auch daraus vermögen die Beschwerdeführer nichts für die Anwendbarkeit des per 31. Dezember 2017 aufgehobenen Rechts abzuleiten, und zwar aus folgenden Gründen: So bezieht sich dieser Hinweis auf die Frage des Novenrechts, insbesondere zur Zulässigkeit echter und unechter Noven (vgl. LGVE 2007 III Nr. 6 E. 2.2 und Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 98 227 vom 30.12.1999 E. 4b; ferner Wirthlin, a.a.O., N 25.1). Hier geht es aber nicht um Noven, sondern um die Festlegung des anwendbaren Rechts. Ferner vermag die Argumentation der Beschwerdeführer nicht zu überzeugen, wonach die kommunale Behörde örtlich und sachlich näher an der Streitsache stehe und es daher "in der Natur der Streitsache" im Sinn von § 146 VRG liege, dass die kommunale Behörde hierüber entscheide. Dass sich das Gericht bei der Überprüfung von Ermessensfragen Zurückhaltung aufzuerlegen hat, steht ausser Frage (vgl. E. 1.6). Doch beim verfahrensrechtlichen Aspekt, welche Verhältnisse im Zeitpunkt des Entscheids des Kantonsgerichts massgebend sind, besteht kein entsprechender Ermessensspielraum. Zudem verkennen die Beschwerdeführer, dass mit dem ab 1. Januar 2018 anwendbaren Recht die sachliche Zuständigkeit von Bundesrechts wegen (vgl. dazu E. 3.3 hernach) eine kantonale Behörde verlangt. Diese hat bei Bauten ausserhalb der Bauzone für eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts zu sorgen. Damit ist gleichzeitig auch gesagt, dass nicht einzusehen ist, weshalb es – wie die Beschwerdeführer ebenfalls vorbringen – aus Gründen der Rechtssicherheit sachgerechter sein sollte, das aufgehobene Recht im Gerichtsverfahren anzuwenden bzw. eine Mitbeurteilung durch die Dienststelle rawi auszuschliessen.

2.2.5. Die Beschwerdegegner berufen sich sodann auf § 226 PBG. Danach seien die hängigen

Verwaltungsgerichtsbeschwerden nach dem bisherigen Recht zu entscheiden. Dabei übersehen sie zwei Aspekte: Erstens ist darauf hinzuweisen, dass zum Zeitpunkt der Einreichung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde – d.h. am 17. Januar 2018 – nicht mehr das zum Zeitpunkt der Erteilung der angefochtenen Baubewilligung in Kraft gestandene Recht galt, sondern bereits das neue, geänderte Recht, welches bereits am 1. Januar 2018 – also im Zeitpunkt vor der Rechtshängigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde – in Kraft getreten ist. Bereits dies macht deutlich, dass die Beschwerdegegner in diesem Rechtsmittelverfahren mit dem Hinweis auf § 226 PBG nichts zu ihren Gunsten abzuleiten vermögen, denn diese Bestimmung erklärt von vornherein nicht dasjenige Recht für anwendbar, welches vor der Rechtshängigkeit in Kraft gestanden war. Zweitens bestätigt § 226 PBG den Grundsatz, wonach dasjenige Recht anwendbar sein soll, das beim Entscheid einer Rechtsmittelbehörde mit voller Prüfungsbefugnis gilt. Dies ist der Grund dafür, weshalb in Bausachen auf die im Zeitpunkt der kantonsgerichtlichen Beurteilung geltende Rechtslage abzustellen ist (LGVE 2015 IV Nr. 8 E. 2.1, bestätigt in: LGVE 2018 IV Nr. 7 E. 1.6). Vor diesem Hintergrund dringen die Beschwerdegegner mit ihrer gegenteiligen Meinung nicht durch, denn diese widerspricht – wie ausgeführt – der massgeblichen Rechtslage sowie der mehrfach bestätigten publizierten Praxis des Kantonsgerichts. 2.3. Damit hat es in verfahrensrechtlicher Hinsicht mit der Feststellung sein Bewenden, dass die Baubewilligung vom 21. Dezember 2017 – unter dem dargelegten Vorbehalt, dass der Grundsatz von Treu und Glauben nichts Abweichendes erkennen lässt – nach Massgabe des seit 1. Januar 2018 in Kraft stehenden geänderten, strengeren Rechts zu beurteilen ist. Dieser Ansatz gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als die Beschwerdeführer ihre Rechtsvorkehr nach dem 1. Januar 2018, d.h. nach dem Inkrafttreten des geänderten Rechts, beim Kantonsgericht eingereicht und damit rechtshängig gemacht haben. 3. In Bezug auf die neue, hier massgebende Rechtslage betreffend die Weilerzone ist auf Folgendes hinzuweisen: 3.1. Bei der Weilerzone nach § 59a PBG (in seiner ab 1.1.2018 geltenden Fassung) handelt es sich um eine weitere Zonenart im Sinn von Art. 18 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700). Abs. 1 dieser Bestimmung räumt den Kantonen die Kompetenz ein, neben den in Art. 15 bis 17 RPG definierten Zonen, namentlich den Bauzonen, der Landwirtschaftszone sowie den Schutzzonen, weitere Nutzungszonen vorzusehen. Der Grund für die Verfeinerung und Ergänzung der kantonalen Vorgaben betreffend die kommunale Nutzungsordnung liegt in der Grobmaschigkeit der vorgegebenen, im Bundesrecht verankerten (Haupt-)zonenarten. Dabei ist aber zu beachten, dass die Gestaltungsfreiheit der Kantone den im Raumplanungsrecht verankerten Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet nicht verletzen darf. Die kantonalen Zonen müssen folglich entweder Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG oder Nichtbauzonen ausscheiden. Fraglich ist, ob ein Weiler mit Blick auf den bundesrechtlichen Grobraster der Nutzungsarten einer Bauzone oder einer Nichtbauzone zuzuordnen ist. 3.2. 3.2.1. Ein Weiler ist entweder einer Bauzone nach Art. 15 RPG oder einer beschränkten bzw. besonderen Zone nach Art. 18 RPG in Verbindung mit (i.V.m.) Art. 33 der Raumplanungsverordnung (RPV; SR 700.1) zuzuweisen. Die Ausscheidung einer normalen Bauzone nach Art. 15 RPG setzt voraus, dass das Gelände, auf welchem der Weiler steht, den (strengen) bundesrechtlichen Anforderungen von Art. 15 RPG entspricht, was häufig nicht der Fall ist. Regelmässig widerspricht die Zuweisung von bestehenden Kleinsiedlungen zu einer normalen Bauzone nach Art. 15 RPG nämlich dem in Art. 75 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) und Art. 1 Abs. 1 (Satz 1) RPG verankerten Konzentrationsprinzip, gemäss welchem Siedlungen

konzentriert anzulegen sind. Das Konzentrationsprinzip verlangt mithin die Konzentration der Siedlungen, um dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung zu genügen. Siedlungen sollen demnach in räumlich zusammenhängenden, vom Nichtbaugebiet klar abgegrenzten und auf das Notwendigste beschränkte Bauzonen zusammengefasst werden (BGer-Urteil 1C_119/2007 vom 13.11.2008 E. 3.7.3).

3.2.2. Der zur Diskussion stehende Weiler umfasst nur ein kleines Gelände mit wenigen Gebäuden, liegt in grösserer Distanz vom nächstgelegenen Siedlungsgebiet entfernt und wird von der Landwirtschaftszone umschlossen. Bereits dies lässt erhebliche Zweifel darüber aufkommen, dass hier von einer Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG gesprochen werden könnte. Vielmehr verhält es sich so, dass die Weilerzone als eine besondere Zone gemäss Art. 18 RPG i.V.m. Art. 33 RPV zu qualifizieren ist. Mit der Weilerzone soll die kleinräumige Siedlung hauptsächlich der Erhaltung der bestehenden Bausubstanz dienen, um diese vor Verfall zu retten. Daher sind, soweit überhaupt vom kantonalen Richtplan vorgesehen, hier – nebst Bauten, Anlagen und Nutzungen für die Land- und Forstwirtschaft – lediglich dann andere, im BZR umschriebene nicht land- und forstwirtschaftlichen Zwecken dienende Bauten, Anlagen und Nutzungen von "untergeordneter Bedeutung" zulässig. Diesbezüglich ist von An-, Klein- und Umbauten sowie von Nutzungsänderungen und Ersatzneubauten die Rede (vgl. § 59a Abs. 2 lit. b PBG). Diese seit 1. Januar 2018 in Kraft stehende Neuformulierung der Weilerzone setzt auf kantonaler Ebene Art. 33 RPV um, für den Fall, dass im kantonalen Richtplan (Art. 8 RPG) entsprechende Kleinsiedlungen – wie hier – als "Ausserhalb der Bauzone" in der kantonalen Richtplankarte oder im Text dazu erfasst sind. Um zu verhindern, dass das Verbot von Kleinstbauzonen, welche das Konzentrationsverbot (E. 3.2.1) verletzen, durch die Anwendung von Art. 33 RPV umgangen wird, sind entsprechende Weilerzonen im Übrigen nur zulässig, wenn bereits eine Kleinbausiedlung, d.h. eine als geschlossene Einheit in Erscheinung tretende Baugruppe von mindestens fünf bis zehn bewohnten Gebäuden, besteht. Ferner muss diese Kleinbausiedlung eine gewisse Stützpunktfunktion erfüllen und von der Hauptsiedlung klar getrennt sein (BGE 119 Ia 300 E. 3a; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6. Aufl. 2016, S. 198 ff.; ferner einlässlich: Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 18 RPG N 38 ff.).

3.3. Aus dem Erwogenen ergibt sich, dass es sich bei der streitbetroffenen Weilerzone um eine beschränkte bzw. besondere Zone ausserhalb der Bauzonen im Sinn von Art. 18 RPG i.V.m. 33 RPV handelt. Ferner steht fest, dass die Weilerzone mit Blick auf Bundesrecht nicht als eine Bauzone im Sinn von Art. 15 RPG qualifiziert werden kann. Konsequenterweise ist die Weilerzone gemäss § 59a PBG in der Fassung, gültig ab 1. Januar 2018, den Nichtbauzonen zugeordnet worden (vgl. dazu auch das Infoblatt des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern [BUWD] vom 21.12.2017, einsehbar unter https://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/BUWD/Projekte_und_Themen/Informationsschreiben/Infoblatt_Weilerzonen.pdf?la=de-CH), mit der Folge, dass Bauvorhaben in der Weilerzone gemäss § 59a PBG ab 1. Januar 2018 mit Blick auf Art. 25 Abs. 2 RPG auch von einer kantonalen Behörde überprüft werden, was mit Bezug auf Weilerzonen im Kanton nicht zuletzt eine einheitliche Rechtsanwendung garantiert (BGE 128 I 254; Griffel, Raumplanungsrecht in a nutshel, Zürich 2011, S. 93; Hänni, a.a.O., S. 233 mit Hinweisen; Bandli, Bauen ausserhalb der Bauzonen, Diss. Bern 1989, N 155 [u.a.] mit Hinweis auf BGE 111 Ib 229 E. 5a). Demzufolge bedürfen sämtliche Bauvorhaben in der Weilerzone gemäss § 59a PBG nunmehr (nebst der Baubewilligung) auch der raumplanungsrechtlichen Bewilligung bzw. Ausnahmbewilligung der kantonalen Dienststelle rawi (vgl. § 192a Abs. 4 PBG i.V.m. § 51 der Planungs- und Bauverordnung

[PBV; SRL Nr. 736]). Wie im Sachverhalt festgehalten, wies die Dienststelle rawi bereits in ihrem Schreiben an den Gemeinderat Grosswangen vom 14. Dezember 2017 auch auf die unmittelbar bevorstehende Änderung der Rechtslage und die damit verbundenen Konsequenzen hin. Eine materielle Beurteilung des Bauvorhabens durch die hierfür nunmehr zuständige kantonale Behörde (die Dienststelle rawi) nach Massgabe des ab 1. Januar 2018 anwendbaren Rechts nahm sie aber nicht vor, da die Rechtsänderung noch nicht in Kraft stand.

E. 4.1

Die Beschwerdegegner halten die Anwendbarkeit des bis Ende 2017 in Kraft getretenen Rechts auch deshalb für gerechtfertigt, weil das vorinstanzliche Verfahren ungebührlich lange gedauert habe. In der Eingabe vom 19. April 2018 machen sie dazu im Wesentlichen geltend, massgebend sei diesbezüglich nicht bloss die Dauer des vorinstanzlichen Verfahrens gemessen ab Einreichung des Baugesuchs. Mitzuberechnen sei auch die überlange Dauer der Planung zuvor, welche die Gemeindebehörden zu verantworten hätten. Sie hätten bereits zu Beginn des Jahres 2014 eine erste Variantenstudie unterbreitet und diese aufgrund von Rückmeldungen mehrfach angepasst. Wiederholt hätten die Gemeindebehörden weitere Vorabklärungen und Anpassungen veranlasst. Deswegen habe der Planungsprozess bis in das Jahr 2017 hinein angedauert und die Bauherrschaft sei nicht in der Lage gewesen, das Bauvorhaben unmittelbar nach Ende des Brandes vom 10. Juni 2013 zu beenden. Wegen des Beizugs einer Kommission und darauf hin eines Fachgremiums sei der Planungsfortschritt mehrfach unterbrochen worden und habe mit den neuen Personen wieder begonnen werden müssen. Unter Berücksichtigung einer über drei Jahre dauernden Planung erweise sich die Anwendbarkeit des neuen und strengeren Rechts als unverhältnismässig. Der Gemeinderat opponiert diesem Vorwurf und wies in seiner Eingabe vom 9. Mai 2018 darauf hin, dass er die eingereichten Unterlagen von den Vorprojekten bis zur Baubewilligung jeweils zügig und fristgerecht behandelt habe.

E. 4.2

Vom Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs am 20. Oktober 2017 bis zur Erteilung der Baubewilligung vom 21. Dezember 2017 dauerte das Verfahren knapp zwei Monate. Eine solche Dauer eines Baubewilligungsverfahrens ist – im Vergleich zu anderen Verfahren und mit Blick auf die Grösse des Bauvorhabens – als sehr schnell zu bezeichnen und kann nicht beanstandet werden. In diesem Zusammenhang ist zudem an Folgendes zu erinnern: Das Fristenregime ist Sache des kantonalen Rechts. Diese haben hierüber unterschiedliche Regelungen getroffen. Immerhin finden sich Bestimmungen, die darauf hinzielen, Bauvorhaben, die keine besonderen Schwierigkeiten bereiten, in der Regel innert einem zeitlichen Rahmen von drei Monaten abzuwickeln (vgl. dazu: Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 25 RPG N 30). Indes liegt auf der Hand, dass komplexere Verfahren mehr Zeit in Anspruch nehmen können. Mit Bezug auf die Rechtslage im Kanton Luzern ist auf § 63 PBV hinzuweisen. Nach Massgabe dieser "Ordnungsvorschrift" (dazu: Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 25 RPG N 31 und 32) werden die Gemeinden angehalten, 80 % der Fälle im Jahr innerhalb einer Behandlungsdauer von 40 Tagen nach Eingang des Baugesuchs mit Entscheid zu erledigen. Beizufügen ist, dass bei der Ermittlung der Behandlungsdauer die für die Behebung von gerügten Mängeln des Baugesuchs benötigten Arbeitstage sowie die Zeitspanne, innert welcher ein Verfahren sistiert wird, nicht mitzurechnen sind (§ 63 Abs. 2 PBV). Die wiedergegebene Ordnungsvorschrift bestätigt, dass die Beschwerdegegner der Vorinstanz mit Recht nicht vorwerfen, vom Zeitpunkt der Einreichung des Baugesuchs bis

zur Erteilung der Baubewilligung habe der Gemeinderat das Baubewilligungsverfahren in ungebührlicher Weise in die Länge gezogen. Anhaltspunkte dafür lassen die Akten nicht erkennen und sind mit Blick auf die Rechtslage auch nicht begründet.

E. 4.3

Die Beschwerdegegner beanstanden – wie erwähnt – sodann, dass der Planungsprozess vor der Einreichung des Baugesuchs über drei Jahre in Anspruch genommen habe und hinsichtlich der Dauer des Verfahrens nicht ausser Acht gelassen werden dürfe. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Auszugehen ist davon, dass das Baubewilligungsverfahren (und damit die dargelegte Rechtslage im Zusammenhang mit der Ordnungsvorschrift nach § 63 PBV) erst mit der Einreichung des Baugesuchs beginnt und nicht früher, denn erst mit dem Baugesuch bestimmt die Bauherrschaft den Gegenstand und den Umfang des Verfahrens und stellt den Behörden (formell) den Antrag, das Projekt entsprechend dem Baugesuch zu bewilligen. Somit wird erst mit dem Baugesuch das Baubewilligungsverfahren rechtshängig gemacht (vgl. Berner, Die Baubewilligung und das Baubewilligungsverfahren, Diss. Bern 2009, S. 104; Dussy, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht [Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr], Zürich 2016, N 7.101; ferner: Baumann, in: Komm. zum Baugesetz des Kantons Aargau [Hrsg. Baumann/von den Bergh/Gossweiler/Hauptli/Hauptli-Schwaller/Sommerhalder Forestier], § 60 N 1 ff.). Nach dem Gesagten ist klaggestellt, dass die Baubewilligungsbehörde vor der Einreichung des formellen Baugesuchs durch die Bauherrschaft keine rechtsrelevante Grundlage in Händen hat, worüber ein Entscheid zu fällen wäre. Folglich kann ihr in diesem Zusammenhang auch keine Verletzung von Behandlungsfristen vorgeworfen werden.

E. 4.4

Fraglich bleibt, ob die Behörden die Bauwilligen unter Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben davon abgehalten haben, zu einem früheren Zeitpunkt überhaupt ein Baugesuch zu stellen, so dass das Bauvorhaben in der Weilerzone (aus Sicht der Bauherrschaft) bestenfalls vor Ende 2017 – rechtskräftig – hätte bewilligt werden können.

E. 4.4.1

Vorauszuschicken ist, dass es mit dem Grundsatz von Treu und Glauben unvereinbar ist, Private die Nachteile einer neuen Ordnung tragen zu lassen, wenn die von einer Behörde zu verantwortende ungebührlich lange Verfahrensdauer zur Folge hat, dass neues – strengeres – Recht anstelle von bisherigem milderem Recht zur Anwendung gelangt (vgl. BGE 110 Ib 332 E. 2 u. 3 mit Hinweisen).

E. 4.4.2

Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen nicht erfüllt, um sich erfolgreich auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu berufen. Wie unter E. 4.2 dargelegt, ist die Dauer des Baubewilligungsverfahrens nicht zu beanstanden. Ferner enthalten die Akten nichts, was darauf schliessen lässt, dass die Mitglieder des Gemeinderats oder Mitarbeitende der Bauverwaltung die Bauherrschaft abgehalten hätten, das Baugesuch zu einem früheren Zeitpunkt einzureichen. Der Blick auf die Phase vor Einreichung des Baugesuchs vermittelt ein Bild, welches die Vorbringen der Beschwerdegegner in dieser Hinsicht entkräftet: Auszugehen ist von der Vermutung, dass den in Planungs- und Bausachen sachkundigen Bauwilligen von Beginn weg bekannt sein musste, dass die Absicht, innerhalb des streitbetroffenen Weilers eine grössere Wohnüberbauung zu realisieren, aus raumplanerischen Gründen anspruchsvoll ist. Unter diesen Umständen erscheint

naheliegender, dass es in erster Linie dem Bedürfnis der Bauherrschaft entsprach, mit Vertretern der Gemeindeverwaltung in Kontakt zu treten, um bereits vor der Einreichung des Baugesuchs heikle Aspekte zu klären, wenngleich allen in Bau- und Planungssachen ausgewiesenen Fachleuten, wozu die Bauherrschaft gehört, allem Anschein nach deutlich vor Augen stand, dass die entscheidende Behörde – also der Gemeinderat – bei der Entscheidungsfindung nicht an Meinungsäusserungen von konsultierten Mitarbeitenden der kommunalen Verwaltung gebunden war. Hinzu kommt, dass frühere Reaktionen der kommunalen Verwaltung auf das laufende Projekt – sollten solche überhaupt geäussert worden sein – eine Zeitspanne betrafen, als das Baugesuch nicht in einer Weise bereinigt war, dass es aus Sicht der Bauherrschaft formell dem Gemeinderat zur Überprüfung hätte unterbreitet werden können. Dass sich in der Tat heikle Fragen stellten, hat damit zu tun, dass das Baugrundstück innerhalb der Weilerzone liegt, welche der Erhaltung und Aufwertung der in Frage stehenden kleinräumigen Siedlung und seinem landwirtschaftlichen Siedlungscharakter dient (Art. 17 Abs. 1 BZR). Weiter ist festzuhalten, dass sich das Gelände auch innerhalb des Dorfbild- und Weilerperimeters (DWP) gemäss Art. 26 BZR befindet.

E. 4.4.3

Soweit die Beschwerdegegner schliesslich ausdrücklich oder sinngemäss geltend machen, sie hätten im Rahmen des – wie dargetan – anspruchsvollen Planungsprozesses im Vorfeld des Baubewilligungsverfahrens zu lange auf Reaktionen der kommunalen Behörden warten müssen, ist ein solcher Einwand angesichts der wiedergegebenen Sachlage unbehelflich, zumal die Feststellung einer verfassungswidrigen Rechtsverzögerung voraussetzen würde, dass die Beschwerdegegner die Behörden erfolglos um eine raschere Abwicklung des Verfahrens ersucht hätten, was nicht der Fall ist (vgl. BGer-Urteil 2D_110/2008 vom 16.10.2008 E. 5 mit Hinweis auf BGE 125 V 373 E. 2b/bb und 2b/cc). Abgesehen davon zeigt auch die zusammenfassende Darstellung des Gemeinderats vom 9. Mai 2018 der einzelnen Schritte in zeitlicher Hinsicht nachvollziehbar und schlüssig auf, dass ihm keine Verfahrensverschleppung vorgeworfen werden kann. Dass diese Übersicht unzutreffend wäre, ist nach Lage der Akten nicht erkennbar. Es sind denn auch keine Anzeichen vorhanden, welche erhebliche Zweifel an der Richtigkeit und Aussagekraft dieser Zusammenstellung begründen könnten. Insofern steht diese Darstellung auch dem Vorwurf einer Rechtsverzögerung entgegen.

E. 4.4.4

Schliesslich kann auch nicht gesagt werden, die Erhebung einer Einsprache oder eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch die Beschwerdeführer sei trölerisch oder gar rechtsmissbräuchlich erfolgt, um die Anwendung des ab 1. Januar 2018 anwendbaren Rechts zu erzwingen. Gegenteiliges ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht.

E. 4.4.5

Vor diesem Hintergrund steht fest, dass es die Bauherrschaft in den Händen gehabt hätte, das Baugesuch früher einzureichen. Sie allein hatte mit Blick auf die erwähnten raumplanerischen Belange ein Interesse daran, mit der Bauverwaltung Kontakt aufzunehmen, um die Chancen des Bauvorhabens wahren zu können. Für den Fall, dass das Baugesuch nicht bzw. nicht beförderlich behandelt worden wäre, hätte sich die Bauherrschaft diesfalls dagegen beim Kantonsgericht mit einer Rechtsverzögerungs- bzw.

Rechtsverweigerungsbeschwerde zur Wehr setzen können (§ 206 PBG i.V.m. § 128 Abs. 4 VRG). Von diesem Rechtsbehelf haben die Beschwerdegegner indessen zu keinem Zeitpunkt des vorinstanzlichen Verfahrens Gebrauch gemacht. Nach alledem ergibt sich, dass auch unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben nichts Substanzielles dafür spricht, im vorliegenden Fall ausnahmsweise das bis Ende 2017 in Kraft gestandene Recht für anwendbar zu erklären. Insbesondere kann dem Gemeinderat und seinem Bauamt nicht vorgeworfen werden, mit ihrem Verhalten dazu beigetragen zu haben, dass die Baubewilligung nicht vor dem 1. Januar 2018 rechtskräftig erteilt werden konnte.

E. 5.1

Schliesslich bringen die Beschwerdegegner vor, die Anwendung des neuen Rechts im Beschwerdeverfahren würde gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstossen, da mit der Revision nicht nur die materiellen Bestimmungen geändert hätten, sondern neu auch eine andere Behörde für die Bewilligung zuständig sei. Die Anwendung des neuen Rechts würde somit eine komplette Neuurteilung und Neubeginn des Baubewilligungsverfahrens bedeuten, was insbesondere auch aufgrund der Weitergeltung des BZR auf Gemeindeebene, in keiner Art und Weise verhältnismässig wäre. Eine Rückweisung des vorliegenden Gesuchs hätte zudem auch für den Grundeigentümer fatale Auswirkungen. Das vorliegende Bauvorhaben sei für diesen existentiell. Ohne einen baldigen Ersatzbau werde er das Grundstück nicht halten können.

E. 5.2

Insofern die Beschwerdegegner die Folgen einer Rückweisung für den Grundeigentümer betonen, ist vorab festzuhalten, dass dieser trotz gerichtlicher Aufforderung keine Eingabe eingereicht hat. Den Beschwerdegegnern fehlt mithin von vornherein die Berechtigung, Vorbringen oder Interessen im Namen des Grundeigentümers geltend zu machen, den sie überdies nicht rechtlich vertreten. Aber unabhängig davon fehlen nach Lage der Akten jegliche Belege dafür, welche konkreten finanziellen Folgen der Grundeigentümer und die Beschwerdegegner zu tragen hätten. Insbesondere sind auch allfällige Vereinbarungen zu Kostenrisiken und -aufteilungen zwischen ihnen nicht aktenkundig. Dass ihnen durch die Vorprojekte Kosten entstanden sind, verkennt auch das Kantonsgericht nicht, doch dies allein lässt die Anwendbarkeit des neuen Rechts im vorliegenden Verfahren nicht als unverhältnismässig erscheinen. Auch die Notwendigkeit, infolge einer Änderung der Rechtsordnung eine neue sachliche Zuständigkeitsordnung berücksichtigen zu müssen, verstösst nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, zumal dies Ausfluss des neu geschaffenen Rechts und mithin der Entscheidung des Gesetzgebers ist. Schliesslich bringen die Beschwerdegegner vor, es bestehe auch keine Dringlichkeit, das neue Recht bereits im Gerichtsverfahren anzuwenden. Dabei übersehen sie, dass der Aspekt der Dringlichkeit nicht für die verfahrensrechtliche Frage der Bestimmung des anwendbaren Rechts nach Massgabe des VRG entscheidend ist. Abgesehen davon wird mit der zusätzlich erforderlichen kantonalen Mitbeurteilung nach Art. 25 Abs. 2 RPG eine Vorgabe umgesetzt, die sich im Kantonalen Richtplan 2015 (Koordinationsaufgabe S4-2) findet. In dieser Umsetzung liegt ein gewichtiges öffentliches Interesse, welches die gegenteiligen privaten Interessen zu überwiegen vermag; umso weniger kann die konkrete Anwendung des neuen Rechts im Gerichtsverfahren als unverhältnismässig erscheinen.

E. 6

Nach dem Gesagten steht fest, dass das Kantonsgericht die Streitsache auf der Grundlage des seit 1. Januar 2018 in Kraft stehenden kantonalen und kommunalen Rechts zu beurteilen hat. Daran vermögen auch die übrigen Einwände nichts zu ändern. Wie aufgezeigt, liegt das Baugelände innerhalb der Weilerzone gemäss § 59a PBG und damit (zweifelsfrei) ausserhalb der Bauzonen. Deshalb bedarf das Baugesuch gestützt auf Art. 25 Abs. 2 RPG der Mitbeurteilung und Entscheidung durch eine kantonale Behörde, im Kanton Luzern durch die Dienststelle rawi. Eine solche ist unterblieben, weshalb sich die angefochtene Baubewilligung nicht halten lässt. Die Sache ist zur neuen Beurteilung im Sinn der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit diese in ihrer Funktion als Leitbehörde das koordinationsbedürftige Baubewilligungsverfahren wiederhole und insbesondere das Baugesuch der Dienststelle rawi zur Prüfung und Mitbeurteilung unterbreite.

E. 7

(...)

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