

# LU\_GERICHTE 7H 22 13 vom 14. Oktober 2022

LU Gerichte, 2022-10-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_7H\\_22\\_13](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_22_13)

FR: LU\_GERICHTE 7H 22 13 du 14 octobre 2022

IT: LU\_GERICHTE 7H 22 13 del 14 ottobre 2022

## Regeste

Voraussetzungen der Bewilligung von Bauten und Anlagen im Gewässerraum (E. 3.3). Voraussetzungen der Erteilung von Ausnahmegewilligungen für Bauten und Anlagen im Gewässerraum (E. 3.4). Voraussetzungen des Bestandsschutzes von Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzone (E. 4). Erweiterte Bestandesgarantie (E. 4.6-5.3). Verhältnismässigkeit (E. 6). Grundstücksinterne, nach aussen wahrnehmbare Abgrenzung des Gewässerraums (E. 7). | Art. 5 Abs. 2 BV; Art. 36a GSchG; Art. 41a GSchV, Art. 41c GSchV; § 30 Abs. 1 WBG; § 178 PBG, § 209 PBG. | Bau- und Planungsrecht

## Erwägungen

### E. 1

Rechtsspruch Ziff. 1 im Entscheid Nr. 2020-4724 der Dienststelle rawi vom 19. Juli 2021 sowie Rechtsspruch Ziff. 2 Abs. 2 im Entscheid der Gemeinde C.\_\_\_\_\_, Abteilung Bau, vom 23. Dezember 2021 seien ersatzlos aufzuheben.

### E. 2

Es sei dem Beschwerdeführer 1 die Bewilligung für die Umnutzung des gesamten Platzes auf den Grundstücken Nrn. D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_\_, alle GB C.\_\_\_\_\_, gemäss Situationsplan 1:500 vom 26. September / 8. Oktober 2020 für die Ausstellung und den Handel von fahrtüchtigen Autos zum Verkauf sowie für die Installation des zusätzlichen Containers und der Beleuchtungs- und Reklameanlage zu erteilen.

### E. 3

Es sei die aufschiebende Wirkung der vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Bezug auf die nicht angefochtenen Punkte • Umnutzung des ausserhalb des Gewässerraumes von 7 m (eventuell 11 m) zum N.\_\_\_\_\_bach und 6.50 m (eventuell 10.25 m) zum namenlosen Gewässer (ID O.\_\_\_\_\_) liegenden Platzes auf den Grundstücken Nrn. D.\_\_\_\_\_, E.\_\_\_\_\_ und F.\_\_\_\_\_, alle GB C.\_\_\_\_\_, gemäss Situationsplan 1:500 vom 26. September / 8. Oktober 2020 für die Ausstellung und den Handel von fahrtüchtigen Autos zum Verkauf und • Installation des zusätzlichen Containers und der Beleuchtungs- und Reklameanlage aufzuheben und den Beschwerdeführern die entsprechende Teilrechtskraftbescheinigung auszustellen. Mit Vernehmlassung vom 25. Februar 2022 wies die Dienststelle rawi darauf hin, dass die Übergangsbestimmungen zur Gewässerschutzverordnung (GSchV; SR 814.201) nach Eintritt der Rechtskraft der Gewässerraumfestlegung durch den Regierungsratsentscheid Nr. P.\_\_\_\_\_ vom Q.\_\_\_\_\_ nicht mehr massgebend seien. Somit würden die Ziff. 2 der Erwägungen sowie die Ziff. 1.1 des Rechtsspruchs des Entscheid Nr. 2020-4724 der Dienststelle rawi vom 19. Juli 2021 hinfällig. Im Übrigen sei die Beschwerde abzuweisen.

Die Abteilung Bau der Gemeinde C. \_\_\_\_\_ liess auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliessen, soweit darauf einzutreten sei. Der M. \_\_\_\_\_ AG als neuer Grundeigentümerin der Parzellen Nrn. J. \_\_\_\_\_ und K. \_\_\_\_\_ und Rechtsnachfolgerin der Einsprecher im vorinstanzlichen Verfahren (H. \_\_\_\_\_ und I. \_\_\_\_\_) wurde die Möglichkeit einer Beteiligung am Beschwerdeverfahren eingeräumt. Davon machte sie innert Frist indessen keinen Gebrauch. Im weiteren Schriftenwechsel hielten die Verfahrensbeteiligten an den gestellten Anträgen fest. Aus den Erwägungen:

### **E. 3.1**

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene revidierte Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG; SR 814.20) verpflichtet die Kantone dazu, den Raumbedarf oberirdischer Gewässer festzulegen, wie er zur Gewährleistung der natürlichen Funktionen der Gewässer, des Schutzes vor Hochwasser sowie der Gewässernutzung erforderlich ist (Art. 36a Abs. 1 GSchG). Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass dieser Gewässerraum bei der Richt- und Nutzungsplanung berücksichtigt sowie extensiv gestaltet und bewirtschaftet wird (Art. 36a Abs. 3 GSchG). Im Kanton Luzern wird der Gewässerraum von den Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung – in der Regel durch Ausscheidung von Grün- und Freihaltezonen – festgelegt, wobei das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) die Gewässerräumbreite nach den Art. 41a und 41b GSchV ermittelt und Richtlinien für die Festlegung des Gewässerraums in der Nutzungsplanung festlegen kann (§ 2 Abs. 2 und 11a Abs. 1 der Kantonalen Gewässerschutzverordnung [KGSchV; SRL Nr. 703]; § 25 Abs. 1 des Wasserbaugesetzes [WBG; SRL Nr. 760]; Arbeitshilfe, Gewässerräumfestlegung in der Nutzungsplanung, BUWD, 22.1.2019, S. 2). Bei Fliessgewässern ist der Gewässerraum so festzulegen, dass dieser auf beiden Uferseiten gleich viel Land beansprucht. Von diesem Grundsatz kann abgewichen werden, wenn es die tatsächlichen oder die rechtlichen Verhältnisse entlang des Gewässers rechtfertigen (§ 11a Abs. 2 KGSchV). Art. 41a Abs. 1 GSchV enthält Mindestvorgaben für die Breite des Gewässerraums in Biotopen von nationaler Bedeutung, in kantonalen Naturschutzgebieten, in Moorlandschaften von besonderer Schönheit und nationaler Bedeutung, in Wasser- und Zugvogelreservaten von internationaler oder nationaler Bedeutung sowie, bei gewässerbezogenen Schutzziele, in Landschaften von nationaler Bedeutung und kantonalen Landschaftsschutzgebieten. In den übrigen Gebieten muss der Gewässerraum nach Absatz 2 dieser Bestimmung die folgenden Minimalbreiten aufweisen: a. für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von weniger als 2 m natürlicher Breite: 11 m; b. für Fliessgewässer mit einer Gerinnesohle von 2–15 m natürlicher Breite: die 2,5-fache Breite der Gerinnesohle plus 7 m. Die Gewässerräume waren von den Kantonen bis zum 31. Dezember 2018 festzulegen (ÜbgBst zur Änderung der GSchV vom 4.5.2011 Abs. 1). Solange in einem Gebiet der Gewässerraum nicht festgelegt war – mithin auch nach Ablauf der erwähnten Frist (vgl. Fritzsche, Komm. zum Gewässerschutzgesetz und zum Wasserbaugesetz [Hrsg. Hettich/Jansen/Norer], Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 36a GSchG N 69 [im Folgenden: Fritzsche, Komm. GSchG]) –, galt Abs. 2 ÜbgBst zur Änderung der GSchV vom 4. Mai 2011, wonach entlang von Fliessgewässern beidseits ein von der aktuellen Gerinnesohlenbreite abhängiger Uferstreifen freizuhalten war. Bei Fliessgewässern mit einer Gerinnesohle bis 12 m Breite betrug dieser Uferstreifen 8 m plus die Breite der bestehenden Gerinnesohle (lit. a). Der Uferstreifen unterschied sich insoweit vom Gewässerraum gemäss Art. 41a GSchV, als Letzterer ein Korridor ist, in dem das Gewässer nicht in der Mitte fliessen muss. Der freizuhaltende Uferstreifen war von der Uferlinie zu messen (Stutz, Uferstreifen und Gewässerraum - Umsetzung durch die

Kantone, in: URP 2012, S. 105). Als solche gilt die Begrenzungslinie eines Gewässers, bei deren Bestimmung in der Regel auf einen regelmässig wiederkehrenden höchsten Wasserstand abgestellt wird (Fritzsche, Komm. GSchG, a.a.O., Art. 36a N 71). Die Ausdehnung des übergangsrechtlichen Uferstreifens nimmt in der Regel – und auch im vorliegenden Fall – eine grössere freizuhaltende Fläche in Anspruch als der Gewässerraum nach Art. 41a ff. GSchV. Dies hat entsprechend zur Folge, dass nach Festlegung des Gewässerraums – und damit dem Wegfall des übergangsrechtlichen Uferstreifens – ein Teil der unter Übergangsrecht freizuhaltenden Flächen wieder nutzbar wird.

### **E. 3.2**

Die Gemeinde C. \_\_\_\_\_ hat die Gewässerräume in ihrer Ortsplanung in Bezug auf die Gebiete T. \_\_\_\_\_ und U. \_\_\_\_\_ sowie R. \_\_\_\_\_ nach Massgabe von Art. 41a Abs. 2 GSchV ausgeschieden. Demnach misst der Gewässerraum beim N. \_\_\_\_\_ bach 14 m (ab Gewässermittle je 7 m) und beim namenlosen Gewässer (ID O. \_\_\_\_\_) 13 m (ab Gewässermittle je 6,50 m). Gemäss den Baugesuchsunterlagen ragen ca. 50 der geplanten Abstellplätze in den Gewässerraum des N. \_\_\_\_\_ bachs und des namenlosen Gewässers hinein (vgl. Situationsplan 1:500 vom 23.12.2020).

#### **E. 3.3.1**

Nach Art. 41c Abs. 1 GSchV dürfen im Gewässerraum nur standortgebundene, im öffentlichen Interesse liegende Anlagen wie Fuss- und Wanderwege, Flusskraftwerke oder Brücken erstellt werden (für Bauten und Anlagen in einem öffentlichen Gewässer vgl. auch den in § 30 Abs. 1 WBG enthaltenen Verweis auf die bundesrechtlichen Vorschriften für Bauten und Anlagen im Gewässerraum). Standortgebunden sind Anlagen, die aufgrund ihres Bestimmungszwecks oder aufgrund der standörtlichen Verhältnisse nicht ausserhalb des Gewässerraums angelegt werden können (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, 6. Aufl. 2019, N 15.5.4.1, S. 1016, auch zum Folgenden [a.z.F.]). Als öffentliche Interessen können in diesem Zusammenhang z.B. das Interesse an der Erschliessung rechtskräftig ausgeschiedener Baugrundstücke, der Schutz vor Hochwasser, die Förderung erneuerbarer Energien sowie der Zugang der Öffentlichkeit zu einem Gewässer gelten.

#### **E. 3.3.2**

Dass die streitbetroffenen Abstellplätze als Anlagen im Gewässerraum die genannten Kriterien erfüllen würden, machen die Beschwerdeführer zu Recht nicht geltend. Weder sind diese Anlagen standortgebunden noch liegen sie im öffentlichen Interesse.

#### **E. 3.4.1**

Damit stellt sich die Frage nach einer allfälligen gewässerschutzrechtlichen Ausnahmebewilligung. Sofern keine überwiegenden Interessen entgegenstehen, kann die Behörde gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV (neben weiteren, hier nicht interessierenden Anlagen) die Erstellung folgender Anlagen bewilligen: a. zonenkonforme Anlagen in dicht überbauten Gebieten; abis. zonenkonforme Anlagen ausserhalb von dicht überbauten Gebieten auf einzelnen unüberbauten Parzellen innerhalb einer Reihe von mehreren überbauten Parzellen;

#### **E. 3.4.2**

Die drei Baugrundstücke (Nrn. D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_) liegen in der Arbeitszone C. Gemäss Art. 25 des Bau- und Zonenreglements (BZR) sind in den

Arbeitszonen Bauten, Anlagen und Nutzungen für Dienstleistungs-, Gewerbe- und Industriebetriebe gemäss § 46 PBG zulässig (Abs. 1). Reine Transport- und güterverkehrsintensive Nutzungen sowie offene Lagerflächen sind nicht zulässig (Abs. 2). Von den grundsätzlich unzulässigen Verkaufsflächen ist der Autohandel explizit ausgenommen (Abs. 4 lit. a). Es ist nicht ersichtlich und wird auch nicht geltend gemacht, dass die streitbetreffene Nutzung gemäss Betriebskonzept auf den Baugrundstücken diesen und den weiteren Vorgaben gemäss Art. 25 BZR nicht entsprechen würde. Damit ist von ihrer Zonenkonformität auszugehen.

### **E. 3.4.3**

Ob dicht überbautes Gebiet vorliegt oder nicht, ist eine Rechtsfrage. Das "dicht überbaute Gebiet" ist ein Begriff der GSchV und damit des Bundesrechts, der bundesweit einheitlich auszulegen ist (BGE 140 II 428 E. 7; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., N 15.5.4.2, S. 1017). Es handelt sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der durch Lehre und Rechtsprechung näher konkretisiert werden muss. Der Begriff ist restriktiv auszulegen (BGE 140 II 428 E. 7; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 18 243 / 7H 18 245 vom 14.4.2020 E. 5.5.1 mit Hinweisen). Eine sachgerechte Planung setzt einen genügend gross gewählten Perimeter voraus. Daher darf der Blick nicht ausschliesslich auf eine konkrete Bauparzelle und die unmittelbar angrenzenden Parzellen gerichtet werden. Vielmehr ist eine Gesamtbetrachtung anzustellen, mit Blick auf die bestehende Bebauungsstruktur des Gemeindegebiets (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., N 15.5.4.2, S. 1019).

Planungsperimeter ist – zumindest in kleineren Gemeinden – in der Regel das Gemeindegebiet. Dabei liegt der Fokus auf dem Land entlang des Gewässers (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 238 vom 1.6.2018 E. 5.3.4). Mit Blick auf das gesamte Gemeindegebiet C.\_\_\_\_\_ liegt der Ortsteil R.\_\_\_\_\_ mit den Baugrundstücken deutlich peripher und vom Ortskern abgegrenzt durch die Reuss. Die Baugrundstücke als solche liegen zudem am Rand des Ortsteils R.\_\_\_\_\_ und grenzen östlich an die Landwirtschaftszone. Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht zu beanstanden, wenn die Dienststelle rawi nicht von dicht überbautem Gebiet ausgegangen ist. Die Voraussetzungen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 lit. a GSchV sind mithin nicht erfüllt.

### **E. 3.4.4**

Dies gilt auch für die Ausnahmemöglichkeit nach Art. 41c Abs. 1 lit. abis GSchV, welche im Übrigen auch die Beschwerdeführer nicht geltend machten. Mit dieser Bestimmung ist die Schliessung von Baulücken auf dem zur Überbauung vorgesehenen Grundstück innerhalb einer Reihe von bereits genutzten Parzellen beabsichtigt, und zwar im Sinn einer Siedlungsentwicklung nach innen. Das kann nicht nur unüberbaute, sondern auch teilweise überbaute Grundstücke betreffen (vgl. BGer-Urteil 1C\_217/2018 vom 11.4.2019 E. 3.6; vgl. zum Ganzen: Fritzsche, Die Bedeutung des Begriffs "dicht überbaut", in: URP 2016 S. 779 ff.). Die Umschreibung in der Verordnung "einzelne unüberbaute Parzellen innerhalb einer Reihe von mehreren überbauten Parzellen" lässt darauf schliessen, dass Baulücken im Sinn des Raumplanungsrechts gemeint sind. Danach gelten einzelne unüberbaute Parzellen und Parzellenteile von geringer Fläche als Baulücken, die unmittelbar an das überbaute Gebiet grenzen, von nachbarlicher Überbauung geprägt sind und, namentlich wegen ihrer fortgeschrittenen Erschliessung, an der Siedlungsqualität teilhaben (BGE 132 II 218 E. 4.2.1). In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird jeweils eine die Einzelparzellen übergreifende, gebietsbezogene Betrachtungsweise gefordert (BGer-Urteil 1A.41/2002 vom 26.11.2002 E. 4). Massgebend ist eine qualitative Beurteilung; quantitative Gesichtspunkte

allein können nicht den Ausschlag geben (BGE 132 II 218 E. 4.2.3-4.2.5; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 194 vom 25.9.2020 E. 5.7.5.2). Die grundbuchliche Gesamtfläche der Baugrundstücke beträgt beinahe 4'000 m<sup>2</sup>. Zwar schliessen nördlich, südlich und westlich überbaute Parzellen an die Grundstücke an. Indessen liegt die entsprechende Überbauung jener Grundstücke, soweit ersichtlich, ihrerseits nicht im Gewässerraum. Insofern spricht bereits die beträchtliche Gesamtfläche der Baugrundstücke gegen die Annahme einer Baulücke. Abgesehen davon steht vorliegend nicht die Überbauung des Grundstücks im Zentrum der Überlegungen, sondern die Nutzung einer bestehenden, in den Gewässerraum ragenden Anlage. Insofern hat die Dienststelle rawi das Vorliegen einer Baulücke zu Recht verneint.

#### **E. 3.4.5**

Vor diesem Hintergrund kann festgehalten werden, dass für die mit dem Bauvorhaben geplante Nutzung im Gewässerraum zu Recht keine Ausnahmegewilligung nach Art. 41c Abs. 1 GSchV erteilt wurde. Gegenteiliges machen auch die Beschwerdeführer nicht substantiiert geltend.

#### **E. 4.1**

Die Beschwerdeführer berufen sich auf den Bestandesschutz der bereits erstellten Anlage. Die zur Diskussion stehenden Flächen der Grundstücke Nrn. D. \_\_\_\_\_, E. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ seien seit Anfang der 2000er-Jahre rechtmässig als Lager- und Entsorgungsplatz für ausgediente Strassenfahrzeuge genutzt worden, was unbestritten sei. Für diese Nutzung sei im Jahr 2001 ein Abstell- bzw. Parkplatz und die Befestigung dieses Platzes mit grossen Betonplatten im Unterabstand zu den östlich und nördlich vorbeiführenden Gewässern bewilligt worden.

#### **E. 4.2**

Nach Auffassung der Dienststelle rawi in ihrem Entscheid Nr. 2020-4724 vom 19. Juli 2021 steht die geplante Nutzung indessen nicht unter dem Schutz der Bestandesgarantie. Während Erhaltung und zeitgemässe Erneuerung grundsätzlich garantiert seien, dürfe in den übrigen Fällen (Umbau, Nutzungsänderung und angemessene Erweiterung) die bestehende Rechtswidrigkeit keine wesentliche Verschärfung erfahren. Es handle sich vorliegend um eine Nutzungsänderung, indem von der bisherigen Lagerung schrottreifer, fahruntüchtiger Fahrzeuge eine bewilligungspflichtige Umnutzung zur Ausstellung und dem Verkauf voll fahrtüchtiger Occasionsfahrzeuge stattfinden solle. Auch der Gemeinderat vertritt in seiner Vernehmlassung die Auffassung, dass die Beschwerdeführer aus der Bestandesgarantie vorliegend nichts zu ihren Gunsten ableiten könnten.

#### **E. 4.3.1**

Gemäss Art. 41c Abs. 2 GSchV sind Anlagen sowie Dauerkulturen nach Art. 22 Abs. 1 lit. a - c, e und g - i der Landwirtschaftlichen Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998 im Gewässerraum in ihrem Bestand grundsätzlich geschützt, sofern sie rechtmässig erstellt wurden und bestimmungsgemäss nutzbar sind. Unter diesen Bestandesschutz fallen Unterhalts- und einfache Erneuerungsarbeiten. Die eidgenössische Gewässerschutzverordnung selber sieht keinen erweiterten Bestandesschutz vor. Ausserhalb der Bauzone besteht für Bauten und Anlagen kein erweiterter Bestandesschutz gemäss Art. 24c RPG (BGE 146 II 304 E. 9). Innerhalb der Bauzone verfügen die Kantone über einen Spielraum, eine gegenüber der eng umschriebenen Bestandesgarantie der GSchV weitergehende ins kantonale Recht aufzunehmen. Dabei dürfen die baulichen Massnahmen

aber nicht zu einer weiteren Beanspruchung des Gewässerraums führen, weil dadurch das wichtige öffentliche Interesse an der Freihaltung der Ufer gefährdet wäre (Fritzsche, Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung infolge der Festsetzung von Gewässerräumen, in: Umweltrecht in der Praxis, 3/2014, S. 221 f. [nachfolgend: Fritzsche, Entschädigungspflicht] u.a. mit Hinweisen auf den Erläuternden Bericht des BAFU zur Parlamentarischen Initiative Schutz und Nutzung der Gewässer [07.492]; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 110 vom 5.1.2016 E. 4.4.2 mit Hinweisen). Damit richtet sich der Bestandesschutz von Bauten, Anlagen oder Nutzungen im Gewässerraum, die sich in der Bauzone befinden, primär nach kantonalem Recht (BGer-Urteil 1C\_473/2015 vom 22.3.2016 E. 4.2 mit zahlreichen Hinweisen, a.z.F.; Bähr, Neun Jahre Gewässerraum - ein Rechtsprechungsbericht [2/2], URP 2020 S. 41). Die kantonale Regelung des Bestandesschutzes hat zum einen die Eigentumsgarantie (Art. 26 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV; SR 101]) zu respektieren, darf zum anderen aber auch nicht dazu führen, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen zum Gewässerraum ausgehöhlt werden.

#### **E. 4.3.2**

Im Kanton Luzern ist der Bestandesschutz innerhalb der Bauzonen in § 178 PBG geregelt. Demnach dürfen in Bauzonen rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften widersprechen, erhalten und zeitgemäss erneuert werden (Abs. 1). § 178 Abs. 2 PBG sieht zudem eine erweiterte Bestandesgarantie innerhalb der Bauzone vor. Demnach dürfen die genannten Bauten und Anlagen auch umgebaut, in ihrer Nutzung teilweise geändert oder angemessen erweitert werden, wenn dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen und privaten Interessen entgegenstehen (lit. b).

#### **E. 4.4.1**

Eine erfolgreiche Berufung auf den Bestandesschutz setzt voraus, dass die entsprechende Anlage rechtmässig d.h. in Übereinstimmung mit den damals geltenden Vorschriften erstellt wurde. Darunter fallen neben nach dem früheren Recht bewilligten Bauten und Anlagen auch Bauvorhaben, die im Moment ihrer Errichtung bewilligungsfrei zulässig waren oder nach dem damals geltenden Recht bewilligungsfähig gewesen wären. Schliesslich erstreckt sich der Schutz der Bestandesgarantie auch auf Bauten und Anlagen, die erst nach ihrer Erstellung rechtmässig geworden sind (vgl. Waldmann, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht [Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr], Zürich 2016, N 6.57 Fussnote 130). Ob diese Voraussetzung mit Blick auf die bisherige Nutzung (Lagerung schrottreifer, fahruntüchtiger Fahrzeuge) erfüllt ist, ist unter den Verfahrensbeteiligten umstritten:

#### **E. 4.4.2**

Während die Dienststelle rawi in ihrem Entscheid vom 19. Juli 2021 noch erwähnt, im Jahr 2001 – vor Inkrafttreten des revidierten GSchG und des WBG – seien Abstellplätze im Gewässer-Unterabstand bewilligt worden (E. 2, S. 3), führt sie in ihrer Vernehmlassung aus, obwohl in den Unterlagen zu den Geschäften Nrn. 2001-000671 und 2001-000479 Abstellplätze im Unterabstand erwähnt würden, die sich offensichtlich schon länger dort befänden, sei eine rechtskräftige Bewilligung der Abstellplätze nicht aktenkundig. Sie gehe daher davon aus, dass die Abstellplätze bloss geduldet worden seien. Auch die Gemeinde erwähnt im angefochtenen Entscheid, die Betonplatten seien im Jahr 2001 bewilligt

worden, weist in ihrer Duplik aber darauf hin, dass in ihren Bauakten keine entsprechende Baubewilligung vorliege. Es könne deshalb nicht gesagt werden, dass der Platz baubewilligt sei.

#### **E. 4.4.3**

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Beschwerdeführerin 2 sei erst seit kurzem Eigentümerin der betreffenden Grundstücke. Sie verfüge deshalb in ihren Akten über keine alten Baubewilligungen. Es sei jedoch aufgrund der gegebenen Umstände ganz offensichtlich, dass der seit Jahrzehnten bestehende befestigte Betonplatz damals rechtmässig erstellt worden sei, insbesondere, weil das fragliche Areal vormals während Jahren als Sammelplatz für ausgediente Fahrzeuge genutzt worden sei. Ohne Bewilligung hätte die Dienststelle Umwelt und Energie (uwe) die beiden Betriebsbewilligungen vom 9. Juni 2009 und vom 10. Dezember 2014 nicht erteilt, sei dafür doch ein bewilligter Sammelplatz notwendig. Allenfalls sei der befestigte Platz bereits zu einer Zeit erstellt worden, als hierfür noch gar keine Baubewilligung erforderlich gewesen sei.

#### **E. 4.4.4**

Aus den Äusserungen der Verfahrensbeteiligten kann geschlossen werden, dass die fraglichen Betonplatten ca. im Jahr 2001 verlegt wurden resp. zu diesem Zeitpunkt schon vorhanden waren. Genauere Angaben über den Erstellungszeitpunkt lassen sich den Akten nicht entnehmen. Die Luftbilder auf Swisstopo ([www.swisstopo.admin.ch/de/karten-daten-online/karten-geodaten-online/zeitreise-luftbilder.html](http://www.swisstopo.admin.ch/de/karten-daten-online/karten-geodaten-online/zeitreise-luftbilder.html), zuletzt besucht am 14.10.2022) lassen ebenfalls keinen eindeutigen Rückschluss auf den Erstellungszeitpunkt zu. Unabhängig davon steht fest, dass für die Erstellung dieser Terrainbefestigung bis an den Rand der Gewässer keine schriftliche Baubewilligung vorliegt. Ein solches Dokument konnte von den Verfahrensbeteiligten nicht beigebracht werden. Unter diesen Umständen lässt sich die Erteilung einer Baubewilligung und somit die formelle Rechtmässigkeit der streitbetroffenen Abstellplätze nicht schlüssig belegen. Daran ändert das Vorliegen zweier Betriebsbewilligungen für eine Abfallanlage vom 9. Juni 2009 und vom 10. Dezember 2014 nichts, auch wenn die Erteilung dieser Betriebsbewilligungen grundsätzlich das Vorliegen einer entsprechenden Baubewilligung erforderte (vgl. § 26 Abs. 1 der Umweltschutzverordnung [USV; SRL Nr. 701]). Insbesondere wird darin nicht auf das Vorliegen einer formell erteilten Baubewilligung verwiesen oder eine solche angeführt. Zudem besteht für das Kantonsgericht keine Veranlassung zur Annahme, dass die beiden Vorinstanzen ihre Abklärungen im Zusammenhang mit der behaupteten Baubewilligung nicht mit der notwendigen Sorgfalt und vollständig durchgeführt hätten. Dem Untersuchungsgrundsatz wurde hier ausreichend Rechnung getragen. Für ihre Behauptung, dass die bisherige Nutzung der Baugrundstücke formell bewilligt worden sei, sind nach den üblichen Beweisregeln (Art. 8 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs [ZGB; SR 210]), die auch im öffentlichen Recht als allgemeiner Rechtsgrundsatz gelten, die Beschwerdeführer beweispflichtig. Deshalb haben sie die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen und vermögen aus der behaupteten, aber unbewiesenen Sachdarstellung nichts zu ihren Gunsten abzuleiten (vgl. BGE 144 II 332 E. 4.1.3). Sodann kann nicht gesagt werden, dass die damaligen Bauarbeiten bewilligungsfrei hätten ausgeführt werden dürfen. Bereits das Ausmass der Fläche oder der Umstand, dass die Betonplatten bis unmittelbar an den Rand der Gewässer verlegt wurden, verlangten nach einer Durchführung einer präventiven Kontrolle im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens. Auch aus einer Duldung der bereits erstellten Betonplatten können die Beschwerdeführer keine Rechtmässigkeit der

Anlagen oder einen Verzicht auf ein Nutzungsverbot ableiten. Ob die Betonplatten schliesslich materiell rechtmässig, d.h. in Übereinstimmung mit der im Zeitpunkt ihrer Erstellung geltenden Rechtslage, verlegt wurden, lässt sich gestützt auf die Aktenlage nicht ohne Weiteres eruieren, schon weil der Erstellungszeitpunkt, wie erwähnt, nicht eindeutig nachgewiesen ist. Wird auf eine Erstellung im Jahr ca. 2001 abgestellt, war diesbezüglich das kantonale Gesetz über den Wasserbau und die Wasserkraft bzw. kantonale Wasserbaugesetz vom 30. Januar 1979 (akWBG; SRL Nr. 760) zu beachten. Dieses enthielt in §§ 5 und 6 ebenfalls Gewässerabstandsvorschriften und statuierte eine Bewilligungspflicht (§ 32 akWBG). Unter diesen Umständen ist zumindest sehr fraglich, ob die mittels Betonplatten befestigte Fläche im Unterabstand zu den Gewässern in Übereinstimmung mit den im Erstellungszeitpunkt geltenden Normen – und damit materiell rechtmässig – erstellt wurde. Auch die Beschwerdeführer vermögen nicht überzeugend aufzuzeigen, inwiefern die damaligen Bauarbeiten diese Voraussetzungen hätten erfüllen können. Weitere Abklärungen können indessen unterbleiben, da die Beschwerdeführer sich – auch wenn die materielle Rechtmässigkeit der bisherigen Nutzung bejaht würde – auch aus mehreren weiteren Gründen nicht erfolgreich auf die Bestandesgarantie berufen könnten, wie im Folgenden aufzuzeigen ist.

#### **E. 4.5.1**

Während die bauliche Ausgestaltung der befestigten Flächen im Gewässerraum mit dem Bauvorhaben nicht verändert wird, wird die darauf geplante Nutzung geändert. Die Nutzung der streitbetroffenen Flächen gemäss dem Bauvorhaben (Ausstellung und Handel von fahrtüchtigen Autos) stellt gegenüber der früheren Nutzung (Lagerung schrottreifer, fahruntüchtiger Fahrzeuge) eine Nutzungsänderung dar. Es geht mit anderen Worten nicht um den reinen Erhalt dieser Flächen, wie er dem Grundgehalt der Bestandesgarantie nach § 178 Abs. 1 PBG entspricht.

#### **E. 4.5.2**

Die erweiterte Bestandesgarantie nach § 178 Abs. 2 PBG umfasst gemäss kantonalem Recht nach dem Gesagten (vgl. vorne E. 4.3.3) die drei Teilgehalte "Umbau", "teilweise Nutzungsänderung" und "angemessene Erweiterung". Die heutige Fassung von § 178 PBG gilt seit dem 1. Januar 2002. Bereits die vor diesem Zeitpunkt geltende Regelung hatte indessen bauliche Massnahmen unter dem Titel der "erweiterten Bestandesgarantie" in grosszügiger Weise zugelassen. Jedenfalls wurde die frühere Grosszügigkeit der "erweiterten Bestandesgarantie" (so: LGVE 1997 II Nr. 10 E. 4d mit Verweis) in den späteren Teilrevisionen des PBG nicht eingeengt (LGVE 2022 IV Nr. 6, 2004 II Nr. 19 E. 3b mit weiteren Hinweisen; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 18 88 vom 22.3.2019 E. 6.2 m.w.H., bestätigt mit BGer-Urteil 1C\_241/2019 vom 19.8.2019, insbes. E. 5.6). Zu beachten ist dabei, dass es sich bei den in § 178 Abs. 2 PBG verwendeten Begriffen der "angemessenen Erweiterung" sowie "unwesentliche Verstärkung der Rechtswidrigkeit" um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt. Der Gesetzgeber hat hiermit den rechtsanwendenden Behörden einen Entscheidungsspielraum geschaffen, um den konkreten Umständen des Einzelfalles Rechnung zu tragen oder die Sachrichtigkeit der Entscheidung zu gewährleisten. Unter Berücksichtigung der konkreten Umstände soll im Einzelfall geklärt werden, was als angemessene Erweiterung zulässig ist (zum Ganzen vgl. LGVE 2022 IV Nr. 6 E. 4.5.1; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 281 vom 23.6.2020 E. 4.3.1).

#### **E. 4.5.3**

Es stellt sich vorab die grundsätzliche Frage, unter welchen Voraussetzungen die erweiterte Bestandesgarantie auf Bauvorhaben im Gewässerraum, die sich in der Bauzone befinden, anwendbar ist. Wie bereits erwähnt, ist die Anwendung der Bestandesgarantie innerhalb der Bauzone Sache der Kantone. Diesen obliegt mithin auch die Regelung der Frage, ob Bauvorhaben im Gewässerraum innerhalb der Bauzone unter dem Schutz eines gegenüber Art. 41c Abs. 2 GSchV erweiterten Bestandesschutzes stehen. In der Literatur finden sich Hinweise darauf, dass sich die Besitzstandsgarantie auch nach kantonalem Recht in der Regel auf rückwärtige Anbauten, interne Aus- und Umbauten oder Nutzungsänderungen beschränke, die aber durchaus weitergehen könnten als die enge bundesrechtliche Umschreibung (Fritzsche, Komm. GSchG, a.a.O, N 143; Massüger Sánchez Sandoval, Bestandesschutz von Bauten und Anlagen innerhalb des Gewässerraums im Kanton Zürich, in: PBG aktuell 2012/4 S. 9). Die Frage nach der erweiterten Bestandesgarantie im Gewässerraum innerhalb der Bauzone wird von den Kantonen denn auch unterschiedlich beantwortet (vgl. Bähr, a.a.O., S. 41 mit zahlreichen Hinweisen, a.z.F.). Während einzelne Kantone sich dafür aussprechen, dass Art. 41c Abs. 2 GSchV einen bundesrechtlichen Mindestbestandesschutz enthalte (vgl. z.B. Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2012/69 vom 19.12.2013), plädieren andere dafür, dass der Bestandesschutz in der Bauzone innerhalb des Gewässerraums im Sinn des kantonalen Rechts ausgelegt werden könne (vgl. z.B. Urteil des Verwaltungsgerichts Bern 100.2017.220U vom 6.8.2019 E. 4.1; Urteil des Baurekursgerichts Zürich BRGE II Nr. 0186/2012 vom 20.11.2012). Diese Möglichkeit der unterschiedlichen Handhabung wird in der Lehre zuweilen kritisiert. Sie sei gerade dann sehr weitgehend, wenn das kantonale Recht den Abbruch und den Wiederaufbau zulasse. Diese Rechtsprechung begünstige ohne Not, dass der Gewässerraum in gewissen Kantonen entgegen seinem Zweck langfristig überbaut bleiben werde. Die kantonale Rechtsprechung zeige, dass eine Auslegung von Art. 41c Abs. 2 GSchV im Sinn der bundesverfassungsrechtlichen Bestandesgarantie durchaus möglich und mit Blick auf Sinn und Zweck des Gewässerraums angemessen wäre (vgl. Bähr, a.a.O., S. 41). In BGE 146 II 304 verneinte das Bundesgericht im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone die Geltung der erweiterten Bestandesgarantie. Seinem Wortlaut nach schütze Art. 41c Abs. 2 GSchV altrechtliche Bauten nur in ihrem Bestand, ohne die Änderung, Erweiterung oder den Wiederaufbau zu erwähnen. Gegen einen erhöhten Besitzstandsschutz nach Art. 24c Abs. 2 RPG im Gewässerraum spreche der erhöhte Schutz vor Überbauung, den dieser im Vergleich zur Landwirtschaftszone genieße. Nach Art. 41c Abs. 1 GSchV genüge die Standortgebundenheit in der Landwirtschaftszone nicht, sondern Bauten und Anlagen müssten auf einen Standort im Gewässer angewiesen sein und im öffentlichen Interesse liegen. Dies belege das gewichtige öffentliche Interesse an der Freihaltung der Gewässerräume, welche die natürlichen Funktionen der Gewässer (Art. 36a Abs. 1 lit. a GSchG) und die für den Hochwasserschutz notwendige Abflusskapazität gewährleisten (Art. 36a Abs. 1 lit. b GSchG). Uferbereiche seien überdies als wichtiger Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als Vernetzungskorridor besonders schutzwürdig. Diese Ausführungen galten zwar, wie erwähnt, einem Bauvorhaben ausserhalb der Bauzone. Das darin erwähnte gewichtige öffentliche Interesse am Schutz des Gewässerraums gilt indessen ohne Weiteres auch für Gewässer innerhalb der Bauzone und ist daher bei entsprechenden Bauvorhaben, mithin auch dem streitbetroffenen, zu berücksichtigen. Im Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 110 vom 5. Januar 2016 (E. 4.4.2) wurde noch offengelassen, ob für Bauten und Anlagen im Gewässerraum innerhalb der Bauzone eine erweiterte Bestandesgarantie überhaupt zum Tragen kommen kann. Unter

Berücksichtigung der genannten Vorbehalte seitens der Lehre und Rechtsprechung ist es vertretbar, dass die erweiterte Bestandesgarantie für Vorhaben innerhalb der Bauzone gestützt auf die entsprechende kantonale Rechtsgrundlage (§ 178 Abs. 2 PBG) auch im Kanton Luzern zur Anwendung kommt. Es gilt allerdings zu betonen, dass die dargelegte grosszügige Praxis zur erweiterten Bestandesgarantie im Kanton Luzern (vgl. vorne E. 4.5.2) nicht unbesehen auf Bauten und Anlagen im Gewässerraum übertragen werden kann, sondern für solche angesichts des gewichtigen öffentlichen Interesses am Gewässerschutz zu relativieren ist. Gerade den kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen (die Rechtswidrigkeit darf nicht oder nur unwesentlich verstärkt werden und es dürfen keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen) kommt daher grosses Gewicht zu. Zudem darf eine erweiterte Bestandesgarantie nicht dazu führen, dass das öffentliche Interesse an der Sicherstellung des Gewässerschutzes oder die bundesrechtlichen Vorgaben (vgl. vorne E. 4.3.1) ausgehöhlt werden. Diesen Interessen kommt daher erhebliche Bedeutung im Rahmen der Güterabwägung nach § 178 Abs. 2 PBG zu. Massgeblich bleiben die konkreten Verhältnisse des Einzelfalls. Damit rechtfertigt sich in diesem Bereich eine zurückhaltende Anwendung der erweiterten Bestandesgarantie (vgl. Fritzsche/Bösch/ Wipf/Kunz, a.a.O., N 15.5.5.2, S. 1022).

#### **E. 4.6.1**

Dem Wortlaut von § 178 Abs. 2 PBG nach beschränkt sich die erweiterte Bestandesgarantie auf "teilweise" Nutzungsänderungen. Solche gilt es daher von umfassenden Nutzungsänderungen abzugrenzen, welche von der Bestandesgarantie nicht erfasst werden (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 238 vom 30.11.2016 E. 5.3.2).

#### **E. 4.6.2**

Die Beschwerdeführer vertreten unter Verweis auf Ziff. 2.8 der Bedingungen und Auflagen im Entscheid der Dienststelle rawi vom 9. Juni 2009 die Auffassung, die angestrebte Nutzung stelle keine oder höchstens eine teilweise Nutzungsänderung dar. Gemäss dieser Nebenbestimmung dürften auf dem betonierten Platz nur fahrtüchtige Occasionsfahrzeuge ohne Unfallschäden (keine Flüssigkeitsverluste) abgestellt werden. Der Nutzungszweck bleibe jedenfalls vom Grundsatz her derselbe. Der Unterschied liege einzig im Zustand der abgestellten Fahrzeuge. Der Kundenverkehr bei einem Betrieb der Lagerung und Entsorgung ausgedienter Strassenfahrzeuge beschränke sich nicht nur auf Schrott- und Eisenhändler, sondern ziehe zahlreiche weitere Kundengruppen mit Interesse z.B. an Ersatzteilen an. Auch bestehe ein nicht zu unterschätzender Exportmarkt für den Verkauf ganzer Altfahrzeuge. Der Vormieter habe denn auch täglich eine Vielzahl von Kunden auf Platz gehabt. Es treffe im Weiteren nicht zu, dass fahrtüchtige Autos viel öfter von den Parkplätzen wegfahren würden als Schrottfahrzeuge. Die durchschnittliche Standzeit eines Occasionsfahrzeugs betrage 77 Tage. Auch bei den gefragtesten Automarken betrage sie deutlich mehr als 50 Tage. Demgegenüber sei die durchschnittliche Standzeit ausgedienter Fahrzeuge kürzer. Solche Fahrzeuge würden oft verschoben, um den Motor oder andere Teile auszubauen, was häufig auch etappenweise erfolge. Aufgrund des viel dichteren Abstellregimes müssten für das Wegfahren ausgedienter Fahrzeuge zudem regelmässig zahlreiche andere Fahrzeuge weggeführt werden. Demgegenüber bewegten sich die Fahrbewegungen bei Occasionsfahrzeugen auf tiefem Niveau, was besonders für die im hier interessierenden hintersten Bereich im Gewässerraum gelte, wo die weniger interessanten Fahrzeuge aufgestellt würden. Schliesslich wenden sie ein, auslaufende Betriebsstoffe seien bei auf dem Schweizer Occasionsmarkt anzutreffenden Fahrzeugen

praktisch ausgeschlossen. Es liege im Interesse des Autoverkäufers, tägliche Kontrollen durchzuführen. Sie könnten denn auch damit leben, dass im Gewässerraum keine umweltgefährdenden Tätigkeiten wie Ölwechsel, Reparaturen oder Autowäschen ausgeführt würden. Die Gefahr des Auslaufens umweltgefährdender Stoffe oder des Liegenlassens ausgebaute Teile sei bei ausrangierten und häufig beschädigten Fahrzeugen deutlich grösser.

#### **E. 4.6.3**

Die Dienststelle rawi geht im mitangefochtenen Entscheid vom 19. Juli 2021 von einer Nutzungsänderung aus. Der Kreis der an den Fahrzeugen interessierten Personen erweitere sich wesentlich, zumal sich dieser bei der vorherigen Nutzung auf Unternehmen mit Fahrzeugverwertung (Schrott, Eisen, usw.) beschränkt habe, während neu zusätzlich auch Endkunden in Frage kämen. Zudem würden verkaufte fahrtüchtige Autos viel öfter von den Parkplätzen weggefahren als Schrottfahrzeuge. Betriebstüchtige Fahrzeuge führten entsprechende Betriebsstoffe wie Benzin, Diesel und Öl, womit die Gefahr einer Gewässerverschmutzung deutlich höher sei als bei abgestellten Schrottfahrzeugen.

#### **E. 4.6.4**

Der Gemeinderat macht geltend, es handle sich beim Bauvorhaben nicht um eine teilweise Nutzungsänderung, wie sie in § 178 Abs. 2 PBG vorgesehen sei, sondern um eine grundsätzliche. Daran ändere auch nichts, dass sowohl die neue als auch die alte Nutzung Personenkraftfahrzeuge betreffe und ein Verkauf stattfinde. Vielmehr werde die bisherige Nutzung komplett eingestellt und eine völlig neue Nutzung angestrebt. Die Nutzung unterscheide sich nicht nur bezüglich des Zustands der Fahrzeuge. Angestrebt werde der Handel mit Occasionsfahrzeugen, der ein anderes Gewerbe als die vorherige Autoverwertung und -entsorgung darstelle. Die von den Beschwerdeführern angegebene Standzeit von Occasionsfahrzeugen beziehe sich auf den Zeitraum von der Annullation des Fahrzeugausweises bis zur Neueinlösung des Fahrzeugs. Ob das Auto in der Zwischenzeit bewegt werde, sei von den Beschwerdeführern nicht berücksichtigt worden. Beim Kauf von Occasionsfahrzeugen sei es zudem üblich, eine Probefahrt durchzuführen, was zu entsprechenden zusätzlichen Bewegungen führe. Da die Beschwerdeführer die Ausstellung einer grossen Menge Fahrzeuge planen würden, komme es regelmässig zum An- und Verkauf verschiedener Fahrzeuge und auch im Zug der Präsentation der Fahrzeuge müssten diese regelmässig weggefahren bzw. umparkiert werden. Daraus folgten insgesamt wesentlich häufigere Fahrzeugbewegungen, als dies bisher der Fall gewesen sei.

#### **E. 4.6.5**

Vorauszuschicken ist, dass bei der Beurteilung des Masses einer Nutzungsänderung in erster Linie auf die jeweils bewilligte Nutzung bzw. die bis anhin ausgeübte Nutzung abzustellen ist. Die durch den Betreiber tatsächlich mögliche Nutzung infolge des jeweiligen Geschäftsgangs unterliegt hingegen naturgemäss gewissen – z.B. marktabhängigen oder saisonal bedingten – Schwankungen, so dass darauf abstellende Vergleiche von vornherein weniger aussagekräftig sind. Gemäss der Betriebsbewilligung vom 9. Juni 2009 handelte es sich bei den streitbetroffenen Grundstücken um einen Sammelplatz für ausgediente Strassenfahrzeuge und metallhaltige Abfallsperrgüter. Entsprechend wurden Bewilligungen erteilt für das Betreiben einer Abfallanlage gemäss dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Umweltschutz (EGUSG; SRL Nr. 700) sowie die Entgegennahme und Behandlung von anderen kontrollpflichtigen Abfällen

entsprechend der Verordnung über den Verkehr mit Abfällen (VeVA; SR 814.610). Demgegenüber besteht die beabsichtigte Nutzung in der Ausstellung und im Handel mit fahrtüchtigen Gebrauchtfahrzeugen. Es handelt sich zwar in beiden Fällen um das Aufstellen von Strassenfahrzeugen sowie den Handel mit diesen. Die beiden Tätigkeiten weisen indessen zahlreiche, im vorliegenden Kontext massgebliche Unterschiede auf: So besteht ein aus unterschiedlichen Personen zusammengesetzter Kundenkreis. Über dessen jeweilige Grösse machen die Verfahrensbeteiligten widersprechende Aussagen. Allerdings vermögen die Vorbringen der Beschwerdeführer in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass ein nicht unerhebliches Interesse an brauchbaren Einzelteilen ausgedienter Fahrzeuge bestehen mag, was eine gewisse Anzahl an Kundenbesuchen nach sich zieht. Dennoch ist mit den Vorinstanzen davon auszugehen, dass die neu beabsichtigte Nutzung über eine höhere Kundenattraktivität verfügt und daher mehr Kundenbesuche mit sich bringt. Denn das Interesse an Occasionsfahrzeugen ist sehr gross, weshalb auch vier Kundenparkplätze vorgesehen sind (vgl. Situationsplan vom 26.9.2020). Auch bezüglich des Vergleichs der Anzahl jeweiliger Fahrbewegungen sind sich die Verfahrensbeteiligten nicht einig. Die Beschwerdeführer selbst weisen jedoch auf die unterschiedliche Dichte der Anordnungen der Abstellflächen für die einzelnen Fahrzeuge hin. Aus dem Situationsplan geht denn auch hervor, dass die geplanten Flächen anschliessend an ca. 4 m breite Fahrgassen angeordnet sind und sich daher grundsätzlich für die Wegfahrt der einzelnen Fahrzeuge eignen. Demgegenüber waren die ausrangierten Fahrzeuge gemäss dem von den Beschwerdeführern erwähnten Luftbild sehr viel dichter und ohne Fahrzeuggassen angeordnet, womit sich die Bewegung einzelner Fahrzeuge – wie von den Beschwerdeführern selbst erwähnt – ungleich aufwendiger gestaltete und regelmässig die Verschiebung weiterer Fahrzeuge erforderte. Unter diesen Umständen ist die geplante Nutzung viel eher geeignet – und ist gemäss dem Geschäftsmodell des Handels mit fahrtüchtigen Autos auch darauf ausgelegt –, zu häufigeren Fahrzeugbewegungen zu führen. Zu den Fahrbewegungen im Zug des An- und Verkaufs der Fahrzeuge kommen auch die regelmässig vor dem Kauf eines Fahrzeugs durchgeführten Probefahrten, worauf der Gemeinderat zu Recht hinweist. Abgesehen davon ist nicht davon auszugehen, dass jedes Fahrzeug bereits nach einer Probefahrt verkauft werden kann. Vielmehr ist anzunehmen, dass Occasionsfahrzeuge teilweise auch mehrfach im Rahmen von Probefahrten von interessierten Kunden getestet werden. Uneinig sind sich die Verfahrensbeteiligten schliesslich hinsichtlich der Frage, wie es sich im Vergleich der herkömmlichen mit der zukünftigen Nutzung mit der Gefahr des Verlusts umweltgefährdender Flüssigkeiten verhält. Auch diesbezüglich unterscheiden sich die beiden Nutzungen fundamental: Auf Liegenschaften des Gebrauchtfahrzeughandels, aber auch auf privaten und gewerblichen Abstellplätzen, auf denen Fahrzeuge sich selbst überlassen werden, finden sich regelmässig Spuren von Motorenöl oder anderen Betriebsflüssigkeiten (vgl. Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft des Kantons Zürich [AWEL], Merkblatt "Lagerung und Export von Fahrzeugen", 2. Aufl. 2015, S. 2). Beim Abstellen von Altfahrzeugen müssen daher die Vorschriften über den Umgang mit wassergefährdenden Flüssigkeiten beachtet werden (Art. 3, Art. 6, Art. 22 Abs. 1 und 2 GSchG). Demnach sind ausrangierte Fahrzeuge trockenulegen und von Schadstoffen zu entfrachten. Namentlich sind Treibstoff, Öl und andere Betriebsflüssigkeiten zu entfernen (vgl. Website des Bundesamts für Umwelt [BAFU]: <http://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/abfallwegweiser-a-z/altfahrzeuge.html>). Es liegt in der Natur der Sache, dass fahrtüchtige Fahrzeuge nicht trockengelegt werden und somit potentiell

umweltschädliche Flüssigkeiten austreten können. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass es offenkundig im Interesse der Betreiberinnen solcher Anlagen liegt, solches zu verhindern und entsprechende Kontrollen durchzuführen. Ein gegenüber einem trockengelegten Fahrzeug gesteigertes Risiko eines unerwünschten und umweltgefährdenden Flüssigkeitsaustritts ist auch unter Berücksichtigung dieser Vorsichtsmassnahmen nicht von der Hand zu weisen.

#### **E. 4.7**

Wie gezeigt wurde, unterscheiden sich die rechtlichen Voraussetzungen an den Betrieb der Anlagen insbesondere hinsichtlich dieses letzten Punkts deutlich. Daran ändern auch die weiteren Ausführungen der Beschwerdeführer nichts. Vor diesem Hintergrund kann nicht von einer teilweisen, sondern von einer umfassenden Nutzungsänderung ausgegangen werden, die von der erweiterten Bestandesgarantie nach § 178 Abs. 2 PBG nicht erfasst ist.

#### **E. 5**

Selbst wenn nur von einer teilweisen Nutzungsänderung auszugehen wäre, was nach dem Gesagten nicht zutrifft, würden sich die Beschwerdeführer auch aus den folgenden Gründen erfolglos auf die erweiterte Bestandesgarantie berufen.

##### **E. 5.1**

Die erweiterte Bestandesgarantie ist nur anwendbar, wenn dadurch die Rechtswidrigkeit einer Baute oder Anlage nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird (§ 178 Abs. 2 lit. a PBG). Diese Bestimmung stellt nicht auf das Mass der bestehenden Rechtswidrigkeit ab, sondern einzig auf dasjenige der geplanten Erweiterung (Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 310 vom 7.11.2018 E. 4.2.2). Aus dem zur Gefahr auslaufender umwelt- und insbesondere wassergefährdender Flüssigkeiten Gesagten folgt ohne Weiteres, dass nicht von einer nur unwesentlichen Verstärkung der Rechtswidrigkeit gesprochen werden kann, gerade auch mit Blick auf die Anzahl der Fahrzeuge. Mit der geplanten Platzierung von ca. 50 Fahrzeugen innerhalb des Gewässerraums steigt das Risiko einer Verunreinigung der betroffenen Gewässer gegenüber der bisherigen Nutzung, die nur das Abstellen trockengelegter Fahrzeuge erlaubte, in nicht nur unwesentlichem Mass an, was den erweiterten Bestandesschutz nach dem Gesagten ausschliesst.

##### **E. 5.2**

Einer bestandesgeschützten Nutzungsänderung dürften überdies (kumulativ) keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (§ 178 Abs. 2 lit. b PBG). Die Dienststelle rawi führt in diesem Zusammenhang in ihrer Vernehmlassung aus, mit der versiegelten Fläche im Gewässerraum seien die Funktionen des Gewässers, vor allem die Vernetzung entlang einer Bestockung im Uferbereich, stark beeinträchtigt. Auch der Gemeinderat C.\_\_\_\_\_ verweist auf das überwiegende öffentliche Interesse an der Sicherheit und am Erhalt der Sauberkeit der Gewässer, die für die Grundversorgung der Bevölkerung essentiell sei. Diesen Ausführungen ist zuzustimmen. Mit dem Gewässerschutz sind wie mit den weiteren umweltrechtlichen Schutzbereichen regelmässig hochrangige öffentliche Interessen verknüpft. Bei Bauten und Anlagen im Gewässerraum liegt das entgegenstehende öffentliche Interesse am Gewässerschutz denn auch regelmässig auf der Hand. Es kann auf die bereits erwähnte jüngste bundesgerichtliche Rechtsprechung (vgl. BGE 146 II 304 E. 9.2; vgl. vorne E. 4.5.3) verwiesen werden, deren Schlussfolgerungen auch im vorliegenden Zusammenhang eines Vorhabens in der Bauzone Gültigkeit beanspruchen. Zudem kann mit der Freihaltung des Gewässerraums entlang der

beiden Gewässer ein Nutzen für diese erreicht werden, indem diese von einer möglichen Beeinträchtigung geschützt werden. Vor dem Hintergrund einer potentiellen Gefahr des Auslaufens wassergefährdender Stoffe durch die abgestellten Fahrzeuge akzentuiert sich das öffentliche Interesse am Gewässerschutz zusätzlich gegenüber in dieser Hinsicht ungefährlicheren Nutzungen. Dabei ist auch zu beachten, dass etliche der im Gewässerraum geplanten Abstellflächen den Gewässerraum nicht nur streifen, sondern deutlich in diesen hineinragen oder ihn nahezu vollständig erfassen, indem sie fast bis an die Uferlinie heranreichen (vgl. Situationsplan 1:500 vom 23.12.2020). Vor diesem gewichtigen Interesse tritt das wirtschaftliche Interesse der Beschwerdeführer klar in den Hintergrund.

### **E. 5.3**

Auch aus diesen Gründen sind die Voraussetzungen für eine erweiterte Bestandesgarantie nach § 178 Abs. 2 PBG nicht erfüllt.

### **E. 6**

Soweit sich die Beschwerdeführer schliesslich auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit berufen und den angefochtenen Entscheid insbesondere als unzumutbar erachten, kann ihnen ebenfalls nicht gefolgt werden, und zwar aus folgenden Gründen:

#### **E. 6.1**

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV) fordert, dass die Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen stehen, die den Privaten auferlegt werden (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 514 mit Hinweisen). Gemäss dem Kriterium der Erforderlichkeit darf die Massnahme in sachlicher, räumlicher und zeitlicher und personeller Hinsicht nicht über das Notwendige hinausgehen. Sie hat insbesondere zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme zur Verfügung steht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 527 und 530). Unter dem letzteren Aspekt sind die mit der Massnahme verfolgten öffentlichen Interessen und die betroffenen privaten Interessen gegeneinander abzuwägen. Die Massnahme erweist sich nur dann als gerechtfertigt, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem Eingriff, den sie für den betroffenen Privaten bewirkt, wahrt.

#### **E. 6.2**

Mit Blick auf das sehr gewichtige öffentliche Interesse am Gewässerschutz, welches die privaten Interessen der Beschwerdeführer klar überwiegt, kann auch eine befristete Zwischennutzung als milderes Mittel nicht geltend gemacht werden. Den Akten ist zu entnehmen, dass die geplante Nutzung durch den Beschwerdeführer 1 bis Ende 2024 vertraglich vorgesehen ist. Diese Befristung mag die Gefahr der Anlage zwar in zeitlicher Hinsicht zu begrenzen. Aber auch während dieser Zwischennutzung wird der Zweck des Gewässerschutzes gefährdet. Insofern die Beschwerdeführer zudem von einer substantiellen Reduktion der nutzbaren Fläche sprechen, macht die Dienststelle rawi zu Recht geltend, der Flächenanteil an befestigter Fläche im Gewässerraum sei im Vergleich zur verbleibenden bewilligungsfähigen Nutzungsfläche eindeutig untergeordnet und als geringfügig zu bezeichnen, so dass nicht von einer substantiellen Reduktion gesprochen werden könne. Zwar trifft es zu, dass die betroffenen ca. 50 Abstellflächen sich infolge der im Situationsplan aufgezeigten Aufstellung auch bezüglich ihres ausserhalb des Gewässerraums liegenden Teils nicht partiell als Abstellflächen nutzen lassen und dass der

Verkaufsbetrieb auch eine Anordnung der Fahrzeuge mit Wegfahrmöglichkeit im Sinn der erwähnten Fahrgassen erfordert. Indessen machen die Beschwerdeführer auch nicht geltend, dass nur die skizzierte Anordnung der Abstellflächen möglich ist. Auch wenn mit der erforderlichen Freihaltung des Gewässerraums die Anzahl der möglichen Abstellplätze markant abnimmt, ist die geplante Nutzung auf der Restfläche dennoch möglich, wie sich im Rahmen des Antrags auf Teilrechtskraft (Verfügung vom 31.5.2022) zeigte. Im Vergleich zum erheblichen öffentlichen Interesse am Schutz des Gewässerraums treten die gegenteiligen privaten Interessen der Beschwerdeführer in den Hintergrund, woran im Übrigen auch die von den Beschwerdeführern offenbar geplante vertragliche Befristung der Nutzung bis Ende 2024 nichts Entscheidendes zu ändern vermöchte. Eine solche Befristung vermindert zwar die Dauer der potentiellen Exposition des Gewässers, nicht aber die Gefahr und Schwere eines das Gewässer schädigenden Ereignisses an sich.

### **E. 6.3**

Dem Schutz des Gewässerraums kommt hier nach Massgabe der konkreten Verhältnisse und der potentiellen Gefahr einer Beeinträchtigung, die mit der geplanten Nutzung verbunden ist, daher eine so grosse Bedeutung zu, dass sich die angeordnete Freihaltung des nunmehr festgelegten Gewässerraums als geeignet, notwendig und zumutbar erweist. Allerdings fällt auf, dass die Dienststelle rawi eine Beseitigung dieser Betonfläche innerhalb des Gewässerraums nicht angeordnet hat. Mit Blick auf die erheblichen öffentlichen Interessen, die es in diesem Zusammenhang zu wahren gilt, gäbe es gute Gründe, die für eine Wiederherstellung sprächen und die im Rahmen einer Interessenabwägung zu beachten gewesen wären. Der Verzicht auf eine solche Massnahme durch die zuständige kantonale Behörde erweist sich aber nicht als schlechterdings unvertretbar, weshalb von weiteren Abklärungen im Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren abgesehen werden darf. Aus dem (vorläufigen) Verzicht der zuständigen Fachbehörde auf Wiederherstellungsmassnahmen darf indessen nicht geschlossen werden, dass auf diese Frage insbesondere im Rahmen einer künftigen Nutzungsänderung nicht zurückgekommen werden könnte.

### **E. 6.4**

Vor diesem Hintergrund geht der Vorwurf der Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit fehl.

### **E. 7.1**

Im Rahmen des Zwischenentscheids vom 31. Mai 2022 wurde angeordnet, dass eine nach aussen wahrnehmbare Abgrenzung installiert wird, die den Gewässerraum von jenem Bereich trennt, der während der Dauer des Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens im Sinn der neu vorgesehenen Nutzung infolge der festgestellten Teilrechtskraft in Anspruch genommen werden kann. In diesem Sinn wurden die Beschwerdeführer verpflichtet, bei einem vor dem rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens 7H 22 13 geplanten Beginn der Umnutzung des Bereichs ausserhalb des Gewässerraums auf eigene Kosten eine nach aussen wahrnehmbare räumliche Abgrenzung zum Gewässerraum zu installieren. Diese Abgrenzung sei durch geeignete Massnahmen (u.a. eine Verankerung von Pfosten, die mit einer Absperrkette verbunden sind) in einer Distanz von 7 m zum N. \_\_\_\_\_ bach entlang der Parzellen Nrn. F. \_\_\_\_\_ und E. \_\_\_\_\_ und 6,50 m zum namenlosen Gewässer (ID O. \_\_\_\_\_) entlang der Grundstücke Nrn. D. \_\_\_\_\_ und F. \_\_\_\_\_ vorzunehmen. Dieser Zwischenentscheid blieb unangefochten.

## E. 7.2

Im angefochtenen Entscheid hat die Abteilung Bau der Gemeinde C.\_\_\_\_\_ verfügt, dass diese Flächen des Gewässerraums mit nützlichen Mitteln vom übrigen Areal abzutrennen sind (Rechtsspruch Ziff. 2 Abs. 2). Diese nach aussen hin wahrnehmbare Abgrenzung erscheint als geeignet und notwendig, insbesondere um die Kontrolle der Einhaltung dieses Nutzungsverbots zu gewährleisten. Diese Abgrenzung ist auch deshalb erforderlich, weil keine Beseitigung des rechtswidrigen Zustands innerhalb des Gewässerraums verfügt wurde (vgl. vorne E. 6.3). Auch wenn diese "nützlichen Mittel" nicht näher bestimmt wurden und damit den Beschwerdeführern ein Spielraum belassen wurde, kann festgehalten werden, dass die im Zwischenentscheid vom 31. Mai 2022 erwähnte Absperrung diese Voraussetzungen der Nebenbestimmung zu erfüllen vermag. Eine solche Abgrenzung verhindert überdies eine Nutzung als arealinterne Erschliessung (Fahrgasse) oder als Manövriertfläche im Zusammenhang mit einem Umparkieren von Verkaufsfahrzeugen. Insofern erweist sich diese Nebenbestimmung als sachgerecht.

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