

LU_GERICHTE V 13 46 vom 27. November 2013

LU Gerichte, 2013-11-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_13_46

FR: LU_GERICHTE V 13 46 du 27 novembre 2013

IT: LU_GERICHTE V 13 46 del 27 novembre 2013

Regeste

§ 1 DSchG, § 1a DSchG; § 36 Abs. 2 Ziff. 2 PBG, § 142 Abs. 2 PBG, § 169 PBG, § 170 PBG, § 171 Abs. 1 PBG. Überschreitung der maximalen Gebäudelänge (E. 4.2.). Eine im kommunalen Bau- und Zonenreglement festgelegte Mindestanzahl Vollgeschosse ist grundsätzlich vom gesamten Gebäude, mindestens aber von dessen überwiegendem Teil einzuhalten; Unterschreitung im konkreten Fall (E. 4.3.). Frage der Zulässigkeit des Abbruchs einer erhaltenswerten Baute (E. 5.2.). Der Abbruch eines erhaltenswerten, in das kantonale Bauinventar aufgenommenen Gebäudes setzt keine Ersatzneubaute genau an dessen Stelle voraus (E. 5.2.4.). Unterschiedliche Behandlung erhaltenswerter, schützenswerter und besonders schutzwürdiger Bauten im Baubewilligungsverfahren (E. 5.2.5.). Der Abbruch einer erhaltenswerten Baute setzt voraus, dass es unverhältnismässig wäre, diese zu erhalten (E. 5.2.6.). Verbindlichkeit von Vorgaben der Richtpläne im Baubewilligungsverfahren im Fall von Einkaufszentren (E. 5.3.2.). Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit den Richtplanvorgaben bejaht (E. 5.3.4.-5.3.5.). | Bau- und Planungsrecht

Erwägungen

E. 1

Das Verfahren V 13 46 wurde im April 2013 beim Verwaltungsgericht (Verwaltungsrechtliche Abteilung) anhängig gemacht. Am 1. Juni 2013 ist das Verwaltungsgericht zusammen mit dem Obergericht in das neue Kantonsgericht überführt worden. Zuständig für die Beurteilung des vorliegenden Verfahrens ist nunmehr die 4. Abteilung des Kantonsgerichts. Die neue Zuständigkeit hat keine Auswirkungen auf den Verfahrensgang und die Verfahrensbestimmungen.

E. 2.1

Der angefochtene Entscheid stützt sich auf das Planungs- und Baugesetz (PBG; SRL Nr. 735). Gemäss § 148 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40) in Verbindung mit § 206 PBG unterliegt er unmittelbar der Anfechtbarkeit durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Die Beschwerdeschrift wurde frist- und formgerecht eingereicht (§ 107 Abs. 2 lit. e VRG).

E. 2.2

Zur Erhebung von Einsprachen und Verwaltungsgerichtsbeschwerden sind Personen befugt, die an der Änderung oder Aufhebung des angefochtenen Entscheids ein schutzwürdiges Interesse haben (§ 207 Abs. 1 lit. a PBG; vgl. auch Art. 33 Abs. 3 lit. a des Bundesgesetzes über die Raumplanung [RPG; SR 700] in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 lit. b und c des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110]). Ein schutzwürdiges Interesse hat, wer an der Abweisung einer Rechtsvorkehr mehr als

irgendjemand oder die Allgemeinheit interessiert ist oder wer in höherem Masse als jedermann, besonders und unmittelbar berührt wird. Bei Bauprojekten muss die besondere Beziehungsnähe vorab in räumlicher Hinsicht gegeben sein (BGE 125 II 15 f., 120 Ib 62 E. 1c mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer 2 als Eigentümer des Grundstücks Nr. 340 und die Beschwerdeführerin 1 als Bauherrin sind im vorinstanzlichen Verfahren unterlegen, da ihnen die Baubewilligung verweigert wurde. Bereits aus diesem Grund sind sie ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert.

E. 2.3

Der rechtserhebliche Sachverhalt für die vorliegend zu entscheidenden Fragen ergibt sich hinlänglich aus den Akten. Auf weitere Beweismassnahmen – insbesondere auf einen Augenschein, auf Amtsberichte der Dienststelle rawi und der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) sowie auf die Edition weiterer Unterlagen, wie von den Beschwerdeführern beantragt – kann deshalb verzichtet werden (vgl. BGE 124 I 211 E. 4; BGer-Urteil 1C_430/2007 vom 21.4.2008 E. 1.3).

E. 3

Die Beschwerdeführer machen geltend, die Vorinstanz habe ihren Entscheid hinsichtlich der Verweigerung des Abbruchs des Restaurants B ungenügend begründet. Damit rügen sie auch eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101), welches unter anderem das Recht auf Begründung von Verfügungen beinhaltet (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, N 1672). Da das Recht, angehört zu werden, formeller Natur ist und eine Verletzung des rechtlichen Gehörs ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führt, gilt es vorab zu prüfen, ob die Beschwerdeführer in ihrem Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt worden sind. Eine Begründung entspricht den Anforderungen, wenn die Betroffenen dadurch in die Lage versetzt werden, die Tragweite der Entscheidung zu beurteilen und sie in voller Kenntnis der Umstände an eine höhere Instanz weiterzuziehen. Es genügt, wenn ersichtlich ist, von welchen Überlegungen sich die Behörde leiten liess (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 1706). Die Vorinstanz verweigerte die Bewilligung für den Neubau des Gewerbehäuses Migros V und damit den Abbruch des Restaurants B und begründete dies damit, dass sie diesbezüglich der Empfehlung der Kantonalen Denkmalpflege gemäss Stellungnahme der Dienststelle rawi vom 6. Februar 2013 folge (angefochtener Entscheid E. 5). Hierdurch kommt zum Ausdruck, dass die Vorinstanz ihre Verweigerung mit den Vorbringen der Kantonalen Denkmalpflege begründet, die sie in ihrem Entscheid zitiert. Diese umfassen eine Einschätzung insbesondere des historischen Werts der betreffenden Baute wie auch Verweise auf Rechtsnormen. Somit ist in hinreichendem Mass ersichtlich, von welchen Überlegungen sich die Vorinstanz leiten liess. Selbst wenn eine klarere eigene Begründung wünschenswert gewesen wäre, ist die Vorinstanz der Begründungspflicht in diesem Punkt genügend nachgekommen. Der Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör wurde daher nicht verletzt.

E. 4.1

Materiell ist zu prüfen, ob die Vorinstanz das Baugesuch zu Recht abgewiesen hat. Die Vorinstanz hat die Baubewilligung unter anderem deshalb verweigert, weil das Bauvorhaben aufgrund seiner Ausmasse nicht zonenkonform sei.

E. 4.2

Gemäss dem angefochtenen Entscheid ist die Länge des geplanten Gebäudes zu gross. Nach Art. 15 Abs. 2 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde W vom 9. April 2001, letztmals revidiert am 19. November 2008 (nachstehend: BZR), geltend für den Ortsteil W der per 1. Januar 2009 fusionierten Gemeinde W, darf die Gebäudelänge in der Wohn- und Gewerbezone A maximal 40 m betragen. Die Gebäudelänge ist die längere Seite des flächenkleinsten, die Gebäudegrundfläche umschreibenden Rechtecks (§ 44 Abs. 1 Planungs- und Bauverordnung [PBV; SRL Nr. 736]; LGVE 2000 II Nr. 18). Beim strittigen Gebäude wird das entsprechende Rechteck von der Nordost- und der Südostfassade und deren jeweiliger Fortsetzung nach Nordwesten bzw. Südwesten und den dazu im rechten Winkel stehenden Geraden gebildet, die durch den nordwestlichsten bzw. den südwestlichsten Punkt der Gebäudegrundfläche verlaufen. Das Vordach über dem Personaleingang zählt nach § 44 Abs. 2 PBV nur soweit zur Gebäudegrundfläche, als seine Ausladung 1 m übersteigt. Damit wird der südwestlichste Punkt von der Südostecke jenes Gebäudeteils gebildet, der das Lager und die Kühlräume umfassen soll (vgl. zum Ganzen: Plan Erdgeschoss 1:200 vom 23.6.2011/7.11.2012 [Plan Nr. 5'010'133-11b]; vi.Bel. 7). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer zählt der Bereich Aussenverkauf zufolge seiner Überdachung ebenfalls zum Gebäude, was sich aber insofern nicht auswirkt, als seine Südostfassade in der Fortsetzung jener der Cafeteria zu liegen kommen soll (vgl. vi.Bel. 14 und 15). Die Gebäudelänge beträgt somit – nach Massgabe des flächenkleinsten umschreibenden Rechtecks – rund 45,30 m gemessen ab Plan Erdgeschoss bzw. 45,37 m entsprechend der Summe der im Plan Erdgeschoss bezeichneten Abschnitte von 6,93 m bzw. 38,44 m Länge. Hieraus ergibt sich, dass das geplante Gebäude die maximal zulässige Gebäudelänge von 40 m um 5,37 m überschreitet. Das Bauvorhaben ist bereits aus diesem Grund nicht zonenkonform und daher nicht bewilligungsfähig.

E. 4.3

Festgehalten sei, dass das geplante Gebäude zusätzlich auch die Vorschrift von Art. 15 Abs. 3 BZR verletzt, wonach in der Wohn- und Gewerbezone A Hauptgebäude mindestens zwei Vollgeschosse aufweisen müssen. Gleichlautende Bestimmungen hat die Gemeinde W in Anwendung von § 36 Abs. 1 und Abs. 2 Ziff. 2 PBG auch für die Kernzone W (Art. 7 Abs. 4 BZR), für die Kernerweiterungszone (Art. 8 Abs. 4 BZR), für die Städtchenzone V (Art. 10 Abs. 5 BZR) sowie für die Wohnzone B (Art. 12 Abs. 2 BZR) erlassen. Zwar weist der 205 m² grosse Gebäudeteil, der das Lager und die Kühlräume umfasst, zwei Vollgeschosse auf, jedoch beschränkt sich der mit 820 m² flächenmässig viermal grössere Gebäudeteil, der dem Verkauf und somit dem Hauptzweck des Gebäudes dient, auf ein einziges Vollgeschoss. Daran ändert nichts, dass dieses vorliegend mit einer Höhe von 5,5 m realisiert werden soll. Die Vorschrift von Art. 15 Abs. 3 BZR muss entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer grundsätzlich vom gesamten Gebäude oder mindestens vom überwiegenden Teil des Gebäudes eingehalten werden. Eingehalten würde sie dann, wenn es sich beim Gebäudeteil "Lager und Kühlräume" um ein Hauptgebäude und beim Gebäudeteil "Verkauf" um ein Nebengebäude, also eine Anbaute, handeln würde. Dies trifft jedoch klar nicht zu. Anbauten sind nach gängiger baurechtlicher Definition an das Hauptgebäude angebaute untergeordnete Bauten. Sie lehnen sich an eine Fassade des Hauptgebäudes an, werden von diesem aber durch eine Innenwand getrennt. Ein Anbau muss als solcher deutlich erkennbar sein und, da er nicht zum Bestandteil des Hauptgebäudes werden darf, beseitigt werden können, ohne dass dieses dadurch konstruktiv

verändert wird (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 09 165 vom 12.5.2010 E. 4e; vgl. Zaugg/Ludwig, Baugesetz des Kantons Bern, Bern 2007, Art. 12 BauG/BE N 10; Heer, St. Gallisches Bau- und Planungsrecht, Bern 2003, § 18 N 688; vgl. auch § 124 PBG). Keineswegs ist der – flächenmässig viermal so grosse – Gebäudeteil "Verkauf" eine dem Gebäudeteil "Lager und Kühlräume" untergeordnete Baute. Eher noch gäbe es Anhaltspunkte dafür, dass umgekehrt dieser kleinere Gebäudeteil eine Anbaute des grösseren darstellt. Baulich erscheint aber auch der kleinere Gebäudeteil klar zu voluminös, als dass er als blosser Anbaute erkennbar wäre. Am ehesten handelt es sich um zwei aneinandergebaute Hauptgebäude. Grundsätzlich massgeblich ist nicht eine funktionelle Eigenständigkeit eines Gebäudes (zufolge separater Heizung etc.), sondern eine bauliche und optische Selbständigkeit; eine solche ist dann zu bejahen, wenn ein angebautes Gebäude beseitigt werden kann, ohne dass wesentlich in die Substanz des anderen (Haupt-)Gebäudes eingegriffen oder dieses ergänzt werden muss (vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 2, 5. Aufl. 2011, S. 870, mit Verweis auf Entscheid der Baurekurskommission IV des Kantons Zürich 9/2010 vom 28.1.2010 E. 4.2 in BEZ 2010 Nr. 23). Auf zwei separate (Haupt-)Gebäude deutet nicht nur das fehlende gemeinsame Kellergeschoss, sondern auch der Umstand, dass beide Gebäudeteile durch einen Brandabschnitt – wenn auch mit einem sie verbindenden Schnelllift – voneinander getrennt sind. In diesem Sinn erscheint zwar der Gebäudeteil "Lager und Kühlräume" bewilligungsfähig, nicht aber – vorbehaltlich einer Ausnahmebewilligung nach § 37 Abs. 1 und 2 PBG oder § 37 Abs. 3 PBG i.V.m. Art. 54 BZR – der Gebäudeteil "Verkauf", da dieser ein Vollgeschoss zu wenig aufweist. Zu Recht verweist die Vorinstanz in dieser Hinsicht auf den Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG), der in der Bestimmung von Art. 15 Abs. 3 BZR berücksichtigt wird, und der mit der im Frühling 2013 angenommenen RPG-Revision noch verstärkt wurde. Entsprechend kann den Beschwerdeführern nicht gefolgt werden, wenn sie ausführen, mit dieser Bestimmung solle (nur) eine Gebäudemindestgrösse (recte: -höhe) sichergestellt werden. Nach Art. 15 Abs. 2 BZR ist in der Wohn- und Gewerbezone A eine Fassadenhöhe von max. 10 m und eine Firsthöhe von 14 m erlaubt. Diese Masse erlauben bei einer Vollgeschosshöhe von 3 m (vgl. § 139 Abs. 1 PBG) drei- bis vierstöckige Gebäude (vgl. Skizzen des damaligen Bau- und Verkehrsdepartements zur Erläuterung des PBG vom 7.3.1989 und der PBV vom 27.11.2001, Beilage zu SRL Nrn. 735 und 736, S. 8; vgl. auch BZR Anhang IV S. 28). Der Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 BZR ist klar und wird von der kommunalen Baubewilligungsbehörde auch so verstanden (vgl. Ziff. ad 3.2 ihrer Vernehmlassung zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde, vgl. auch BZR Anhang VI S. 26): Bauten haben in der Wohn- und Gewerbezone A mindestens zwei Geschosse aufzuweisen. Neben einer maximalen Nutzung können die Gemeinden in ihren BZR nicht nur maximal, sondern auch minimal einzuhaltende Vorschriften über die Bebauung ihres Gemeindegebiets erlassen (vgl. § 36 Abs. 1 Ziff. 1 PBG). Bei Art. 15 Abs. 3 BZR handelt es sich um eine solche Minimalvorschrift. Dass mit dieser Norm unweigerlich auch eine gewisse Gebäudehöhe vorgeschrieben wird, ist richtig und kann insbesondere aus gestalterischen und Gründen der Eingliederung erwünscht sein, ist aber nicht der einzige Normzweck. Entsprechend ist festzuhalten, dass mit dem vorliegenden Bauprojekt auch Art. 15 Abs. 3 BZR verletzt wird.

E. 4.4

Angefügt sei, dass die geplante Höhe des einzigen Vollgeschosses des Gebäudeteils "Verkauf" von 5,5 m an sich zulässig ist. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz kommen

die Bestimmungen von § 139 Abs. 1 - 3 PBG nicht zur Anwendung, wenn die Gebäudehöhe – oder wie vorliegend die Fassadenhöhe bzw. die Firsthöhe – mit Metermassen festgelegt ist anstatt durch die zulässige Geschosshöhe (vgl. LGVE 2011 II Nr. 7 E. 6, bestätigt durch BGer-Urteil 1C_276/2011 vom 17.11.2011). In der Wohn- und Gewerbezone A – wie auch in übrigen Zonen mit vergleichbarer Regelung – ergibt sich daher keine Einschränkung der durchschnittlichen Geschosshöhe. Ohnehin äussert sich § 139 Abs. 1 Satz 1 und 3 PBG nur zur Berechnungsweise der Gebäudehöhe und gibt nicht vor, wie hoch ein einzelnes Vollgeschoss maximal sein darf (vgl. demgegenüber § 193 Abs. 2 Satz 2 PBG).

E. 4.5

Die Beschwerdeführer beantragen eventualiter, die Vorinstanz sei anzuweisen, das Bauvorhaben mit einer auf die Hauptfassade zurückgesetzten östlichen Fassade zu bewilligen. Nach der Rechtsprechung ist die Planaufgabe zu wiederholen, falls zufolge der Abweichungen von den ursprünglich aufgelegten Plänen Rechte Dritter tangiert werden. Abweichungen, die offensichtlich keine schutzwürdigen privaten Interessen Dritter und keine wesentlichen öffentlichen Interessen berühren, verlangen demgegenüber keine Wiederholung des Baubewilligungsverfahrens (vgl. § 202 Abs. 3 PBG). Handelt es sich nur um derart unbedeutende Abweichungen, können Pläne geändert werden, ohne dass dies zwingend eine Wiederholung der öffentlichen Auflage notwendig machen würde (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern V 12 140/V 13 70 vom 31.10.2013 E. 4.2, sowie Urteile des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 366 vom 2.9.2009 E. 4b/bb und V 99 144 vom 4.4.2000 E. 2b, je mit Hinweisen). Das Parteibegehren der Beschwerdeführer geht über den Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens hinaus. Über die Baubewilligungsfähigkeit einer auf die Hauptfassade zurückgesetzten östlichen Fassade hat die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid nicht befunden. Hierüber darf das Kantonsgericht als Beschwerdeinstanz nicht entscheiden, da es sonst in die Zuständigkeit des Gemeinderats als Vorinstanz eingreifen würde (vgl. Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, Zürich 2012, N 1197). Unabhängig davon, ob diese Änderung offensichtlich schutzwürdige Interessen Dritter oder wesentliche öffentliche Interessen berührt, bedarf es somit hierüber eines neuen Entscheids der Baubewilligungsbehörde. Hierzu wären die für eine umfassende Prüfung des geänderten Bauvorhabens notwendigen Unterlagen gemäss § 188 Abs. 1 PBG und § 62 PBV einzureichen. Im Weiteren ist damit der Mangel, dass das Gebäude nicht zwei Vollgeschosse aufweist, nicht behoben.

E. 4.6

Aus dem Gesagten folgt, dass der angefochtene Entscheid mangels Bewilligungsfähigkeit des Bauvorhabens zu schützen ist.

E. 5.1

Auch wenn feststeht, dass das strittige Bauvorhaben in der beantragten Form nicht bewilligt werden kann, rechtfertigen sich aus verfahrensökonomischen Überlegungen weitere Bemerkungen. Dies betrifft insbesondere den beabsichtigten Abbruch des Restaurants B und die rechtlichen Anforderungen, die aus den Richtplänen fliessen.

E. 5.2.1

Die Beschwerdeführer machen sinngemäss geltend, der Abbruch sei mit den kommunalen und kantonalen Bestimmungen über den Kulturgüterschutz vereinbar.

E. 5.2.2

Sie bestreiten in diesem Zusammenhang, dass das Gebäude des Restaurants B (z) und das auf dem gleichen Grundstück x befindliche Wegkreuz im kantonalen Bauinventar aufgeführt sind. Gemäss Stellungnahme der Dienststelle rawi bzw. der Kantonalen Denkmalpflege vom 6. Februar 2013 im vorinstanzlichen Verfahren ist das Gebäude z im kantonalen Bauinventar als erhaltenswert klassifiziert (vi.Bel. 2 S. 3). Nach § 1a Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler (DSchG; SRL Nr. 595) erfasst die zuständige Dienststelle die nach § 1 DSchG erhaltenswerten unbeweglichen Werke für jede Gemeinde in einem Bauinventar. Die zuständige Dienststelle – die Dienststelle Hochschulbildung und Kultur (§ 1 Verordnung zum Gesetz über den Schutz der Kulturdenkmäler [DSchV; SRL Nr. 595a] i.V.m. § 21 DSchG) – setzt das Bauinventar für jede Gemeinde separat in Kraft (§ 1a Abs. 4 DSchG). Aus dem Kantonsblatt und aus der Karte zum gegenwärtigen Arbeitsstand der Inventarisierung (per 11.9.2013) geht hervor, dass das Bauinventar für die Gemeinde W – trotz bereits erfolgter Anhörung – noch nicht in Kraft gesetzt worden ist (www.da.lu.ch/karte_arbeitsstand_bilu_sept2013.pdf; zuletzt besucht am 27.11.2013). An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Aufnahme ins kantonale Bauinventar in erster Linie (nur) verwaltungsanweisende Wirkung hat. Für die Eigentümer eines in das Bauinventar aufgenommenen Objekts entfaltet es bloss beschränkte Wirkung (zum Einbezug der Grundeigentümer vgl. § 1a Abs. 1 und § 1c Abs. 2 DSchG). Ziel eines Bauinventars ist es, die Planungs- und Rechtssicherheit zu erhöhen. Mittels der unterschiedlichen Schutzkategorien "schützenswert" und "erhaltenswert" werden bei Renovationen unterschiedliche Anforderungen gestellt. Die Kantonale Denkmalpflege ist (nur) bei Bauvorhaben an schützenswerten Bauten zwingend einzubeziehen (§ 1c Abs. 1 DSchG). Eine eigentümerverbindliche Umsetzung des Bauinventars erfolgt immer (erst) dann, wenn die in das Bauinventar aufgenommenen Objekte im Rahmen der Ortsplanung in den Plänen und Vorschriften der Gemeinden verankert werden oder wenn sie in das kantonale Denkmalverzeichnis aufgenommen werden (vgl. zum Ganzen Botschaft zur Änderung des DSchG sowie des PBG [B68] vom 4.7.2008, in: Verhandlungen des Kantonsrates 2009 S. 26 f. und S. 30 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts V 10 288 vom 30.9.2011 E. 3a). Dazu ist festzuhalten, dass nicht ersichtlich ist, dass das Restaurant B oder das Wegkreuz in das kantonale Denkmalverzeichnis aufgenommen worden wäre (vgl. Gesamtverzeichnis, Stand 29.8.2013; abrufbar unter www.da.lu.ch/kantonales_denkmalverzeichnis_gesamt_29_08_13.pdf). Hingegen figurieren beide Objekte als Kulturobjekte B im Anhang IV des BZR (t und s), wo sie als "erhaltenswert" bezeichnet sind (vgl. auch Art. 34 BZR).

E. 5.2.3

Der Beschwerdeführer 2 bestreitet weiter, dass ihm die Klassifizierung des Restaurants Kreuz als erhaltenswertes kommunales Kulturobjekt B gemäss Anhang IV BZR ordnungsgemäss mitgeteilt worden ist. Dies hätte eingeschrieben und mit einer Rechtsmittelbelehrung erfolgen sollen. Sein Anspruch auf rechtliches Gehör sei daher verletzt worden. Die Vorinstanz hält fest, die Aufnahme des Restaurants B ins kommunale Verzeichnis der Kulturobjekte als Bestandteil des BZR sei Gegenstand einer öffentlichen Planaufgabe vom 28. Januar bis 26. Februar 2008 gewesen, mit der entsprechenden Möglichkeit von Einsprachen. Hierüber seien die betroffenen Grundeigentümer nebst der Publikation im Anschlagkasten der Gemeinde und im Kantonsblatt auch separat mit Schreiben des Gemeinderats vom 23. Januar 2008 informiert worden. Die Zustellung an den Beschwerdeführer 2 (oder dessen Rechtsvorgänger) lasse sich indessen nach aktueller Aktenlage nicht beweisen. Der Beschwerdeführer 2 legt nicht dar, welche Rechtsfolge er

aus einer allfälligen Gehörsverletzung ableiten möchte. Die Änderung des BZR, gutgeheissen von der Gemeindeversammlung der damaligen Gemeinde W am 19. November 2008, wurde vom Regierungsrat am 12. Mai 2009 genehmigt (Vernehmlassung Vorinstanz ad 1.2). Die Voraussetzungen für eine Nichtigkeit dieser Beschlüsse – namentlich ein besonders schwerer Mangel wie eine gänzlich unterbliebene Publikation (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 956 und 969) – sind klar nicht gegeben. Ausnahmsweise darf ein Nutzungsplan einer akzessorischen Prüfung unterzogen werden, wenn die Tragweite der Eigentumsbeschränkungen nicht von Anfang an erkennbar war oder dem Betroffenen im Zeitpunkt des Planerlasses kein Rechtsmittel offen stand, womit er seine Interessen hätte wahren können (vgl. BGE 123 II 337 E. 3, 119 Ib 480 E. 5c, 115 Ia E. 3; Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 33 RPG N 71). Betroffene, die zufolge mangelhafter oder unterlassener Orientierung vom Einreichen einer Einsprache abgehalten wurden, können grundsätzlich die Wiederherstellung der Einsprachefrist verlangen. Jedoch darf der Betroffene den Beginn des Fristenlaufs auch nicht beliebig hinauszögern. Unanfechtbar wird eine Verfügung oder ein Nutzungsplan nach dem Vertrauensprinzip dann, wenn dem Übergangenen nach den gesamten Umständen übermässig langes Zuwarten zur Last fällt, nachdem er auf andere Weise sichere Kenntnis vom missliebigen Entscheid oder Nutzungsplan erhalten hat. Wenn der Rechtsuchende im Besitz aller für die erfolgreiche Wahrung seiner Rechte wesentlichen Elemente ist, rechtfertigt es sich, von ihm eine Anfechtung innerhalb der jeweiligen Rechtsmittelfrist zu verlangen (vgl. BGE 121 I 177, 102 Ib 91 E. 3; BGer-Urteile 1C_478/2008 vom 28.8.2009 E. 2.4 und vom 14.3.1984 in ZBl 85 [1984] S. 426 f.; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 11 99 vom 27.1.2012 E. 3a; Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2009/71,72 vom 18.3.2010 E. 2.4; Neubühler, in: Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Hrsg. Auer/Müller/Schindler], Zürich 2008, Art. 38 VwVG N 11 f., Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 441 f.). Der Beschwerdeführer 2 macht nicht geltend, er fechte die geänderten Bestimmungen des BZR an. Dies wäre ihm grundsätzlich offen gestanden, sobald er sichere Kenntnis von der Unterschützstellung des Restaurants B durch die Aufnahme in den Anhang IV des BZR hatte. Darüber, ob die Behauptung des Beschwerdeführers 2 zutrifft, er sei nicht ordnungsgemäss über die beabsichtigte BZR-Änderung orientiert worden, ist aufgrund der Aktenlage keine schlüssige Beweisführung möglich. Diese Frage kann indessen offen bleiben, da der Beschwerdeführer 2 spätestens mit der Zustellung des angefochtenen Entscheids im März 2013 sichere Kenntnis von der Unterschützstellung erhalten hat, womit inzwischen auf jeden Fall die Wiederherstellung der Einsprachefrist nicht mehr möglich ist. Vor allem aus Gründen der Rechtssicherheit sind daher die Bestimmungen des BZR für die Beschwerdeführer anwendbar. Ob bei der damaligen Unterschützstellung des Restaurants B allenfalls das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers 2 verletzt wurde, ist für das Baubewilligungsverfahren nicht erheblich.

E. 5.2.4

Im vorliegenden Verfahren muss nicht abschliessend beurteilt werden, ob es zulässig ist, das Gebäude z abzubauen. Im Hinblick auf ein mögliches neues Baugesuch sind aber einige Bemerkungen hierzu gerechtfertigt. Nach Auffassung der Kantonalen Denkmalpflege, welcher die Vorinstanz gefolgt ist, soll vorliegend ein Gebäude ohne Ersatzbau abgebrochen werden, was den Anforderungen an ein erhaltenswertes Gebäude zuwiderlaufe. Diese Auffassung teilt das Gericht aus folgenden Gründen nicht: In

tatsächlicher Hinsicht ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführer auf der Fläche des bisherigen Restaurants B keine Ersatzbaute beabsichtigen, sondern das gesamte Grundstück x einer anderen Nutzung zuführen möchten, mit einem Neubau im Nordwesten und Parkplätzen im Süden und Osten, darunter auf einem Teil der Fläche des bisherigen Gebäudes. Zwei Drittel von dessen Fläche soll gemäss Vorprojekt des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements (BUWD), Dienststelle vif, vom 29. Mai 2012 innerhalb einer künftigen Baulinie zu liegen kommen, im Zusammenhang mit der zwecks Verbesserung der Verkehrssicherheit geplanten Verbreiterung der Z-strasse. Gemäss § 142 Abs. 2 PBG dürfen Gebäude, die im Bauinventar eingetragen sind, erst abgebrochen werden, wenn die Baubewilligung für den Neubau erteilt ist (Sätze 2 und 3). Vorliegend ist das Gebäude z noch nicht rechtskräftig im Bauinventar eingetragen. Selbst wenn die genannte Bestimmung jedoch anwendbar wäre, so ergäbe sich daraus nicht ohne Weiteres, dass eine neue geplante Nutzung des betreffenden Grundstücks einen Ersatzneubau genau an der Stelle des bisherigen erhaltenswerten Gebäudes vorsehen müsste. Vielmehr kann auch eine Nutzung zulässig sein, die eine Neubaute an anderer Stelle vorsieht, sofern die beabsichtigte Nutzung der Fläche des bisherigen Gebäudes damit in engem funktionalem Zusammenhang steht. Vorausgesetzt ist auf jeden Fall, dass die neue Nutzung des Grundstücks und der Abbruch des bisherigen Gebäudes überhaupt bewilligungsfähig sind. Auch im Licht der kommunalen Vorschriften ergibt sich vorliegend nichts anderes. In Art. 34 Abs. 5 BZR ist zwar für die Baugruppen A, B und C festgelegt, dass allfällige Abbrüche nur bewilligt werden dürfen, wenn die Erstellung einer Ersatzbaute bewilligt und gesichert ist. Diese Norm könnte so ausgelegt werden, dass in den genannten Fällen eine Ersatzneubaute am Standort des abzubrechenden Gebäudes zwingend ist. Das Gebäude z gehört indessen nicht zu den Baugruppen A, B und C, womit die Norm vorliegend nicht zur Anwendung kommt. Eine Ersatzneubaute am gleichen Standort ist daher für einen Abbruch des Restaurants B nicht erforderlich. Es fragt sich jedoch, ob anderweitig die Voraussetzungen für einen Abbruch gegeben sind.

E. 5.2.5

Grundsätzlich ausgeschlossen ist ein Abbruch nur bei schützenswerten Kulturobjekten im Sinn von § 1a Abs. 2 DSchG, denen ein erheblicher wissenschaftlicher, künstlerischer, historischer oder heimatkundlicher Wert zukommt. Gemäss Art. 34 Abs. 2 BZR sind die im Anhang IV BZR aufgeführten schützenswerten Kulturobjekte A an ihrem Standort samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung in ihrer baulichen Substanz und charakteristischen Eigenart zu erhalten (Satz 1); bei baulichen Massnahmen ist die Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege einzuholen (Satz 2). Besonders schutzwürdige, im Denkmalverzeichnis eingetragene Bauten dürfen ohne Bewilligung der zuständigen Dienststelle weder renoviert, verändert, beseitigt, zerstört noch sonstwie in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden und sind so zu erhalten, dass ihr Bestand dauernd gesichert ist (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 2 Abs. 1 DSchG). Beim Gebäude z handelt es sich jedoch lediglich um ein erhaltenswertes Kulturobjekt B gemäss Anhang IV BZR, das einen weniger weit gehenden Schutz genießt. Gemäss Art. 34 Abs. 4 Satz 1 BZR ist ein solches zwar grundsätzlich zu erhalten, doch sind Abbruchbewilligungen möglich, unter der Voraussetzung einer umfassenden Bauanalyse (Satz 2). Dabei kann der Gemeinderat eine detaillierte Dokumentation der abzubrechenden Baute verlangen (Satz 3). Fraglich ist, ob die für einen Abbruch vorausgesetzte umfassende Bauanalyse vorliegt. Dass eine solche vorgenommen worden wäre, ist nicht ersichtlich. Es ist der Vorinstanz darin zuzustimmen, dass die Ausführungen in der Beschwerde (S. 6 f.) zum Zustand des Gebäudes und zur

Verkehrssituation – unabhängig davon, ob an sich gerechtfertigt oder nicht – eine umfassende Bauanalyse nicht ersetzen können. Auch die Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege genügt den Anforderungen an eine umfassende Bauanalyse nicht. Somit fehlt es bereits an einer Voraussetzung für eine Abbruchbewilligung. Auch aus diesem Grund hätte das Bauvorhaben nicht bewilligt werden können. Die Vorinstanz weist im Übrigen zu Recht darauf hin, dass es nicht ihr, sondern den Beschwerdeführern obliegt, eine Bauanalyse zu veranlassen. Allerdings ist der Gemeinderat verpflichtet, auf Gesuch hin Beiträge an eine Bauanalyse und, sofern er solche verlangt, auch an eine detaillierte Dokumentation zu leisten, wie sich aus dem klaren Wortlaut von Art. 34 Abs. 9 BZR ergibt.

E. 5.2.6

Materiell setzt die Zulässigkeit des Abbruchs einer erhaltenswerten Baute praxisgemäss weiter voraus, dass deren Erhaltung sich als unverhältnismässig erweist. Kriterien der Verhältnismässigkeitsprüfung können das Verhältnis zwischen Sanierungskosten und den Kosten für einen gut gestalteten Neubau oder das Verhältnis der Nutzungsmöglichkeiten der bestehenden Baute im Vergleich zu einem Neubau sein. Zu beachten ist bei der Prüfung, dass das öffentliche Interesse am Schutz von erhaltenswerten Objekten geringer ist als bei schützenswerten Objekten. An Neubauten, die abzubrechende erhaltenswerte Bauten ersetzen sollen, werden – je nach kantonaler Regelung – generell hohe gestalterische Anforderungen gestellt (vgl. Engeler, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Untersuchungen zum materiellen Baudenkmalbegriff und dem Verfahren der Unterschutzstellung, Diss. St. Gallen, Zürich 2008, S. 157 f., mit Hinweisen, namentlich auf die Rechtslage im Kanton Bern). Entsprechendes hat auch für das erhaltenswerte Kulturobjekt Restaurant Kreuz zu gelten, unabhängig davon, ob es rechtskräftig in das Bauinventar aufgenommen worden ist oder nicht. Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung wäre zwischen den öffentlichen und den betroffenen privaten Interessen abzuwägen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 613), konkret zwischen dem – aufgrund der Bauanalyse zu ermittelnden – öffentlichen Interesse am Schutz des Kulturobjekts und dem Interesse des Beschwerdeführers 2 an einer – unter anderem in finanzieller Hinsicht – sinnvollen Nutzung seines Grundeigentums. Da Einschränkungen von Grundrechten wie namentlich der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein müssen (Art. 36 Abs. 2 BV), fragt es sich, ob das öffentliche Interesse am Schutz des Kulturobjekts nicht durch anderweitige öffentliche Interessen eingeschränkt oder – falls diese höher zu gewichten wären – von diesen sogar zurückgedrängt werden. Zu berücksichtigen wäre insbesondere das öffentliche Interesse an der Verbesserung der Verkehrssicherheit auf der Z-strasse im Bereich der Einmündung Y-strasse/X-strasse, das in das Vorprojekt der Dienststelle vif vom 29. Mai 2012 eingeflossen ist ([...]; KG bf.Bel. 8). Dieses Projekt ist im Entwurf des Bauprogramms 2011 - 2014 für die Kantonsstrassen gemäss Kantonsratsbeschluss vom 8. November 2010 enthalten (Kantonsblatt Nr. 46 vom 20.11.2010 S. 3277 ff.). Es wurde in die Kategorie der prioritären Projekte des Topfs A aufgenommen und sollte ursprünglich, mit Kosten von Fr. 600'000.--, bis Ende des Jahres 2012 realisiert werden (...). Das Bauprogramm bezeichnet alle Bauvorhaben, die in der Programmperiode geplant, ausgeführt oder fortgesetzt werden sollen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 Strassengesetz [StrG; SRL Nr. 755]). Die Umsetzung des Bauvorhabens bedarf weiter eines Baubeschlusses nach § 46 StrG sowie einer Projektbewilligung nach § 71 StrG, beides durch den Regierungsrat oder – falls es sich um ein vereinfachtes Projektbewilligungsverfahren handeln sollte – durch das zuständige Departement, das

BUWD (vgl. § 72 StrG und § 10d Strassenverordnung [StrV; SRL Nr. 756]). Weil das vorliegend strittige Baugesuch ohnehin nicht bewilligt werden kann und insbesondere auch die für einen Abbruch erforderliche Bauanalyse des Restaurants B fehlt, erübrigt es sich zurzeit, konkret eine Verhältnismässigkeitsprüfung bzw. eine Interessenabwägung vorzunehmen. Bei der Beurteilung eines allfälligen künftigen abgeänderten Baugesuchs hätte indessen auch das genannte öffentliche Interesse an der Verbesserung der Verkehrssicherheit einzufließen, insbesondere wenn zu diesem Zeitpunkt bereits ein Baubeschluss vorliegt. Für diese Abwägung einander entgegenstehender öffentlicher Interessen wäre erstinstanzlich der Gemeinderat zuständig, falls er über ein neues abgeändertes Baugesuch zu befinden hätte, bevor der Regierungsrat (bzw. das BUWD) die Bewilligung für das Kantonsstrassenprojekt erteilt oder verweigert hat. Im umgekehrten Fall wäre die entsprechende Interessenabwägung erstinstanzlich durch den Regierungsrat (bzw. das BUWD) im Projektbewilligungsentscheid vorzunehmen, mit welchem er gegebenenfalls dem Staat gleichzeitig das Enteignungsrecht erteilen würde (vgl. § 71 Abs. 3 StrG).

E. 5.2.7

Angefügt sei, dass eine Umgestaltung des Gebiets unmittelbar südwestlich der Kreuzung Z-strasse/W-strasse/V-strasse, darunter des Grundstücks x, auch im kommunalen Siedlungsleitbild der Gemeinde W vom 16. August 2012 vorgeschlagen wird. Dazu könnten in diesem Gebiet neue Wohn- und Gewerbebauten erstellt werden, was gemäss Siedlungsleitbild offenbar einen Abriss des bisherigen Restaurants B einschliessen würde (vgl. S. 54 Abbildung 43 [Siedlungsentwicklung V]; abrufbar unter: [...]).

E. 5.3.1

Schliesslich ist darauf einzugehen, ob das Bauvorhaben von der Nutzungsart her überhaupt am vorgesehenen Standort zulässig wäre, insbesondere im Hinblick auf die von der Vorinstanz geltend gemachten Vorgaben der Richtpläne.

E. 5.3.2

Die Beschwerdeführer machen geltend, eine Bewilligung für ein zonenkonformes Bauvorhaben könne nicht mit der Begründung verweigert werden, es widerspreche dem behördenverbindlichen Richtplan (Replik S. 9). Sie verweisen dabei auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGer-Urteil 1A.154/2002 vom 22.3.2003 E. 4.1; vgl. auch BGer-Urteil 1C_98/2012 vom 7.8.2012 E. 5.1). Es trifft zu, dass Richtpläne nur für die Behörden verbindlich sind (Art. 9 RPG). Ein Richtplan regelt keine Rechtsverhältnisse zwischen Gemeinwesen und Privaten. Er ändert allgemein verbindliches Recht nicht aus eigener Kraft ab, sondern zeigt lediglich an, in welcher Weise von Handlungsspielräumen Gebrauch gemacht werden soll, die das anwendbare Recht zur Verfügung stellt. Seine Verbindlichkeit kann sich von vornherein nur im Rahmen, nicht aber gegen das anwendbare Recht entfalten (Tschannen, in: Komm. zum Bundesgesetz über die Raumplanung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2010, N 9 und 25; vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 9 RPG N 20, mit Hinweisen; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 12 181 vom 28.2.2013 E. 3c/dd). Die Vorinstanz beruft sich hingegen auf die ausdrückliche gesetzliche Regelung von § 171 Abs. 1 PBG. Nach dieser Bestimmung haben sich Einkaufszentren in die nach den Richtplänen des Kantons, der Region und der Gemeinden sowie nach der kommunalen Nutzungsplanung anzustrebenden Siedlungs- und Versorgungsstruktur einzufügen (Satz 1). Insbesondere haben sich ihr

Standort, ihre Grösse und ihr Einzugsgebiet nach der im kantonalen Richtplan umschriebenen Bedeutung und Funktion der Siedlungszentren zu richten, denen sie sich zuordnen lassen (Satz 2). Stehen Einkaufszentren daher im Widerspruch zu den (verbindlichen) raumordnungsrelevanten Vorgaben der erwähnten Richtpläne, erweisen sie sich mithin sowohl als richtplan- als auch als gesetzwidrig. Richtplanwidrigkeit wird aufgrund von § 171 Abs. 1 PBG mithin zur Rechtswidrigkeit (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 205 vom 3.4.2008 E. 5d, mit weiteren Hinweisen; vgl. zum Ganzen: Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zu den Entwürfen eines Grossratsbeschlusses über die Initiative "Einkaufen vor Ort – Grosszentren mit Mass" und einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 20.10.2000 [B 76], in: Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2001 S. 272 ff., insbes. S. 276; ferner: Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft [BUWAL], Publikumsintensive Einrichtungen, Schriftenreihe Umwelt Nr. 346, Bern 2002, S. 42).

E. 5.3.3

Vorausgesetzt, es handelt sich um ein Einkaufszentrum im obigen Sinn, gälte es nach dem Gesagten zu prüfen, ob das Bauvorhaben den Vorgaben der Richtpläne auf kantonalen, regionaler und kommunaler Ebene entspricht. Gemäss § 169 PBG sind Einkaufs- oder Fachmarktzentren Betriebe von einem oder mehreren Unternehmen des Detailhandels mit einem Warenangebot für Selbstverbraucher und gegebenenfalls von Dienstleistungsunternehmen, deren Nettoflächen in enger räumlicher Beziehung zueinander stehen und die planerisch oder baulich eine Einheit bilden (Abs. 1). Einkaufszentren bieten dabei ohne Einschränkung auf einzelne Branchen insbesondere Waren für den täglichen und den häufigen periodischen Bedarf an (Abs. 2). Fachmarktzentren führen ein auf einzelne Branchen beschränktes Warenangebot für den mittel- und langfristigen Bedarf; sie dürfen keine Güter des täglichen und des häufigen periodischen Bedarfs anbieten (Abs. 3). Die Beschwerdeführer bringen vor, ein Einkaufszentrum müsse eine gewisse Mindestgrösse aufweisen, um als ein solches zu gelten. Ein Lebensmittelgeschäft mit einer Verkaufsfläche von nur rund 850 m² und mit nur rund 50 Parkplätzen, wie im vorliegend zu beurteilenden Fall, gelte nicht als Einkaufszentrum (Replik, S. 9). Die luzernische Gesetzgebung definiert im Gegensatz zu einigen anderen Kantonen Einkaufszentren nicht anhand einer Mindestgrösse (so die Kantone Zug und Zürich ab einer Verkaufsfläche von 5'000 m²; vgl. Eichbaum, Raumplanungs- und umweltrechtliche Problemfelder beim Bau von Einkaufszentren und Fachmärkten, Diss. St. Gallen 2008, S. 7, mit Hinweisen). Auch den Materialien des historischen Gesetzgebers lässt sich kein solcher Hinweis entnehmen (vgl. Botschaft vom 20.10.2000 [B 76], in: GR 2001 S. 272 ff.). Das frühere Verwaltungsgericht ist im Fall eines Lebensmittelgeschäfts mit einer Bruttoverkaufsfläche von knapp 1'100 m² und einer Nettoverkaufsfläche von rund 960 m² noch von einem Einkaufszentrum ausgegangen (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 205 vom 3.4.2008 E. 4a und 5d). Offen gelassen hat es diese Frage beim Bauvorhaben der F AG auf Grundstück r, GB S, mit einer Verkaufsfläche von rund 927 m² (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 12 181 vom 28.2.2013). Die Systematik der Wirtschaftszweige der eidgenössischen Betriebszählung (Nomenclature générale des activités économiques [NOGA]) bezeichnet Geschäfte des Detailhandels mit Waren verschiedener Art mit Schwerpunkt Nahrungsmittel bei einer Verkaufsfläche zwischen 400 und 999 m² als kleine Supermärkte, bei einer solchen zwischen 1'000 und 2'499 m² als grosse Supermärkte und bei solchen ab 2'500 m² als Verbrauchermärkte (Bundesamt für Statistik, NOGA 2008, Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige, Erläuterungen, Neuenburg 2008, S. 143, Ziff. 4711; abrufbar unter:

www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=3044). Aufgrund seiner Verkaufsfläche von rund 850 m² wäre das strittige Bauvorhaben den kleinen Supermärkten in diesem Sinn zuzuordnen. Dies stellt grundsätzlich ein Indiz dafür dar, dass es sich nicht um ein Einkaufszentrum im Sinn von § 169 PBG handelt. Diesfalls wären die Richtpläne bei der Prüfung des Bauvorhabens nicht zu berücksichtigen. Massgeblich wären allein die Nutzungspläne und die übrigen gesetzlichen Vorgaben, zumal die Richtpläne vorliegend auch nicht akzessorisch angefochten werden. Jedoch kann diese Frage im vorliegenden Verfahren offen gelassen werden. Selbst wenn es sich beim Bauvorhaben um ein Einkaufszentrum im Sinn von § 169 PBG handelte, folglich § 171 PBG vorliegend anwendbar und das Bauvorhaben auch im Licht der massgeblichen Richtpläne zu prüfen wäre (§ 171 Abs. 1 PBG), wäre das Bauvorhaben, wie nachstehend aufzuzeigen sein wird, mit den entsprechenden planerischen Vorgaben vereinbar und somit auch in dieser Hinsicht bewilligungsfähig. Daran wird sich mit dem Inkrafttreten der revidierten §§ 169 - 171 PBG auf den 1. Januar 2014 nichts ändern, da § 169 Abs. 1 - 3 PBG nicht angepasst werden und § 171 Abs. 1 nPBG sich vom geltenden § 171 Abs. 1 PBG nur geringfügig unterscheiden wird (im Wesentlichen hinsichtlich der "Richtpläne der Regionen", nun neu als "regionale Teilrichtpläne" bezeichnet; vgl. Kantonsblatt Nr. 25 vom 22.6.2013 S. 1885 ff.).

E. 5.3.4

Nach Auffassung der Vorinstanz verstösst das Bauvorhaben gegen den Regionalen Entwicklungsplan Z (nachstehend: REP Z). Dieser stellt einen regionalen Richtplan im Sinn von § 8 PBG dar, den die G AG als regionale Entwicklungsträgerin auf der Grundlage des Kantonalen Richtplans 2009 (S. 32 ff.; R Raumstrukturen, R 2 Regionale Entwicklungsträger) festgesetzt hat und der am 19. August 2008 vom Regierungsrat genehmigt wurde (abrufbar unter [...]). Die Vorinstanz bringt zunächst vor, gemäss Ziff. 4.3 Abs. 3 REP Z dürften neue Angebote von Waren aller Art nur in den Zentren von Z, W und R angesiedelt werden. Der Bahnhof V (recte: W), in dessen Nähe das Bauvorhaben realisiert werden solle, liege jedoch nicht im Zentrum von W (Vernehmlassung ad 2.4 und 2.5). Zu beachten ist, dass Ziff. 4.3 Abs. 3 REP Z richtig wie folgt lautet: "Sofern neue Angebote von Waren aller Art und neue Freizeiteinrichtungen regionale Ausstrahlung haben, dürfen sie nur an dafür geeigneten Lagen in den Zentren Z, W und R angesiedelt werden." Bereits aus dem Wortlaut ergibt sich, wie die Beschwerdeführer zu Recht geltend machen, dass damit diese Gemeinden als regionale Subzentren im Sinn von Ziff. 4.1 Abs. 1 REP Z gemeint sind und nicht etwa deren Ortszentren (vgl. Ziff. 4.2 REP Z). Sofern das geplante Detailhandelsgeschäft regionale Ausstrahlung hat, kann es jedoch nur an dafür geeigneten Lagen in diesen Gemeinden angesiedelt werden. Da das Bauvorhaben in der Nähe des Bahnhofs W und an der Kantonsstrasse liegt, kann es – wie die Beschwerdeführer zu Recht vorbringen – als gut erschlossen gelten, sowohl durch den öffentlichen als auch durch den motorisierten Individualverkehr. Dies wird durch die Vorinstanz nicht substantiiert bestritten. Insofern kann die vorgesehene Lage für das Bauvorhaben in erschliessungsmässiger Hinsicht grundsätzlich durchaus als geeignet erachtet werden. Dies umso mehr, als das Bauvorhaben darüber hinaus die Voraussetzung nach Ziff. 4.3 Abs. 1 REP Z erfüllt, wonach neue verkehrsentensive Einrichtungen (Verkauf, Freizeit) mit der vorhandenen oder rechtlich gesicherten Infrastruktur bewältigbar sein und jedenfalls über eine angemessene Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr verfügen müssen (Satz 1 und Satz 2 Satzteil 1); es ist auch nicht ersichtlich, dass das Bauvorhaben nicht angemessen durch den Langsamverkehr erschlossen wäre oder die angestrebte Entwicklung in den

übrigen Gebieten behindern würde (Satz 2 Satzteil 2). Die Vorinstanz macht weiter geltend, die Baugrundstücke x und u lägen in einer Mischzone, die zum regionalen Entwicklungsschwerpunkt (ESP) U-W gehöre. Die Beschwerdeführer sähen jedoch nur eine Arbeitsnutzung vor. Die Zugehörigkeit der Baugrundstücke zum ESP U-W ergibt sich aus Ziff. 10 REP Z sowie der zugehörigen Grafik (S. 28; "ESP Arbeitsgebiet regional"). Gemäss Ziff. 11.3 Abs. 1 REP Z soll sich dieser ESP zu einem intensiv genutzten, qualitativ vollen Arbeitsgebiet für arbeitsplatz- und güterverkehrsintensive Nutzungen entwickeln. Dass das Bauvorhaben dieser Zielsetzung widerspräche, ist nicht erkennbar. Gerade der Umstand, dass die Beschwerdeführer eine gewerbliche Nutzung beabsichtigen, ist in einem solchen ESP sinnvoll. An der Zonenkonformität einer gewerblichen Nutzung in einer Wohn- und Gewerbezone A ändert sich durch die regionale Planung nichts. Auch darf es nicht den Beschwerdeführern zum Nachteil gereichen, wenn die Gemeinden W und U sich offenbar bisher nicht auf ein gemeindeübergreifendes Nutzungs- und Etappierungskonzept haben einigen können. Hätte die Vorinstanz im Sinn der zu koordinierenden Aufgaben für die Baugrundstücke einen Sondernutzungsplan vorschreiben oder allenfalls das Gebiet teilweise als Grünraum erhalten wollen (vgl. Ziff. 11.3 Abs. 2 REP Z), so wäre es ihr unbenommen gewesen, solches auch mittels einer Zonenplanänderung oder einer Planungszone (§ 81 ff. PBG) selber auf kommunaler Ebene in die Wege zu leiten. Eine rein gewerbliche Nutzung hätte durch eine Umzonung in die Gewerbe- und Wohnzone (Art. 17 BZR), in welcher Geschäfts- und Gewerbebetriebe in Verbindung mit Wohnungen erstellt werden müssen, ausgeschlossen werden können. Der REP Z beschreibt in Ziff. 10.2 angestrebte Nutzungen in den Arbeitsgebieten. Unter anderem wird in allen Arbeitsgebieten der Verkauf von Gütern des täglichen Bedarfs ausgeschlossen, soweit er den Quartierbedarf übersteigt (Abs. 2). Im REP Z wird der Begriff Arbeitsgebiet unscharf verwendet. So soll gemäss Ziff. 10.2 Abs. 4 REP Z eine Umzonung oder die Auszonung geprüft werden, wo ungeeignete oder nicht genutzte Arbeitsgebiete bestehen. Die Zugehörigkeit eines Grundstücks zum ESP U-W bedeutet noch nicht, dass es sich zugleich in einem Arbeitsgebiet befindet, selbst wenn dies längerfristig beabsichtigt wäre. Festzuhalten ist, dass die Baugrundstücke heute trotz Zugehörigkeit zum ESP U-W gemäss Zonenplan nicht Teil der Arbeitszone sind. Dasselbe trifft auf zahlreiche andere Grundstücke zu, die sich innerhalb der massgebenden kreisförmigen Markierung in der Grafik auf S. 28 des REP Z befinden. Diese Markierung erfasst sogar Gebiete im eigentlichen Ortszentrum von W, darunter den Ortsteil Q. Sollte die obgenannte Beschränkung betreffend den Verkauf von Gütern des täglichen Bedarfs auch auf Grundstücke ausserhalb der Arbeitszone gemäss Zonenplan anwendbar sein, so gälte dies für das gesamte von der Markierung erfasste Gebiet. Dies erscheint weder als zweckmässig noch als von den Planungsträgern beabsichtigt. Ausserdem ist der Begriff "Quartierbedarf" gemäss Beschluss des Regierungsrats Nr. 867 vom 19. August 2008 zur Genehmigung des REP Z ohnehin weit zu fassen. Als Quartier ist demgemäss eine sinnvoll abgegrenzte, lokale Gebietseinheit zu verstehen, welche nicht bloss aus einer einzelnen Zone besteht, sondern auch ganze Ortsteile oder gar eine oder mehrere Ortschaften umfassen könne. Im kantonalen Richtplan 2009 wird der Begriff nicht mehr verwendet (vgl. S. 82 ff.; S Siedlung, S8 Verkehrsintensive Einrichtungen; vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 205 vom 3.4.2008 E. 5e, mit Verweis auf kantonalen Richtplan 1998). Das strittige Bauvorhaben scheint sich daher hinreichend in die gemäss regionalem Richtplan anzustrebende Siedlungs- und Versorgungsstruktur einzufügen. Dies gälte selbst dann, wenn es als verkehrsintensive Einrichtung zu betrachten wäre (vgl. dazu

E. 5.3.5. hernach).

E. 5.3.5

Das kommunale Siedlungsleitbild der Gemeinde W vom 16. August 2012 (nachstehend: SLB W) dient ähnlich wie ein Richtplan als verbindliche Grundlage für die mit der Raumplanung beauftragten Behörden und ist daher – wenn auch im Planungsprozess dem Richtplan vorgelagert – mit einem solchen funktional vergleichbar (vgl. Arbeitshilfe Kommunales Siedlungsleitbild der Dienststelle rawi vom Juli 2011 S. 5; abrufbar unter www.rawi.lu.ch/wegleitung_kommunales_siedlungsleitbild_2011.pdf). Das Siedlungsleitbild ist daher im Sinn von § 171 Abs. 1 PBG (bzw. künftig § 171 Abs. 1 nPBG, i.K. ab 1.1.2014) bei den Anforderungen an das Bauvorhaben – sofern es sich bei diesem um ein Einkaufszentrum handelt – grundsätzlich ebenfalls zu berücksichtigen. Dies gilt zumindest, soweit nicht Interessen des Kantons oder der Nachbargemeinden berührt werden, da eine derartige Festlegung im Richtplan erfolgen müsste und der Genehmigung durch den Regierungsrat bedürfte (vgl. § 9 Abs. 4 PBG). Der Gemeinderat W verwendet im Siedlungsleitbild das Szenario "Konzentration+" als Grundlage. Danach soll sich die Siedlung auf vorhandene Schwerpunkte konzentrieren (kommunale Entwicklungsschwerpunkte). So sind im Entwicklungsschwerpunkt W publikumsorientierte Nutzungen sowie die Nutzungen "Wohnen" und "Arbeiten" vorgesehen, im Entwicklungsschwerpunkt Bahnhofsgelände W die Nutzung "Arbeiten" und im Entwicklungsschwerpunkt W-T Mischnutzungen (SLB W S. 38). Gemäss zugehöriger Karte sind die streitbetroffenen Baugrundstücke noch knapp Bestandteil eines Entwicklungsschwerpunkts Mischnutzungen, der sich entlang der südwestlichen zwei Drittel der Bahnhofstrasse von ungefähr der P-strasse bis zur Z-strasse erstreckt und dort das Gebiet unmittelbar um die Kreuzung noch umfasst (SLB W S. 41; vgl. auch Karte im Geoportal, www.geo.lu.ch/map/grundbuchplan/). Das Bauvorhaben erscheint mit diesen Festlegungen vereinbar. Die Siedlungsentwicklung soll sich gemäss SLB W schwerpunktmässig auf den "Ortsteil W" konzentrieren (S. 38 und 42). Die Baugrundstücke sind am Nordrand von V gelegen. Bei V handelt es sich nicht um einen der sieben Ortsteile, die vor der Fusion vom 1. Januar 2009 selbständige Gemeinden gebildet hatten. Diese werden im SLB W als Ortsteile höherer Stufe behandelt, verglichen mit Gebieten wie V, die zwar ebenfalls als "Ortsteil" bezeichnet werden, aber bloss Teil einer früheren Gemeinde waren (vgl. S. 3, 22 und 48 f. [Tabellen 4 und 5]). Wo solche Gebiete ebenfalls als Ortsteile bezeichnet werden, muss es sich demnach um Ortsteile unterer Stufe handeln (vgl. S. 53). V ist Teil der früheren Gemeinde W und somit Teil des Ortsteils W. Dafür, dass der Begriff "Ortsteil" im obigen Zusammenhang eng zu verstehen wäre, zur Bezeichnung des Dorfkerns von W und dessen unmittelbarer Umgebung, ohne V, gibt es im SLB W keinen klaren Hinweis. Folglich scheint das Bauvorhaben auch mit der schwerpunktmässigen Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Ortsteil W vereinbar. Hinzu kommt, dass auch in V eine Siedlungserweiterung angestrebt wird. So soll das Grundstück q das unmittelbar westlich an die Baugrundstücke angrenzt, grösstenteils von der Landwirtschaftszone in die Wohn- und Gewerbezone umgezont werden (SLB W S. 53 f., Abbildungen 42 und 43; vgl. www.geo.lu.ch/map/zonenplan/ > Kommunale Nutzungsplanung). Im angefochtenen Entscheid führt die Vorinstanz aus, eine wichtige Aufgabe der kommunalen Ortsplanung bestehe darin, der Zersiedlung durch landintensive, niedergeschossige Gebäude am Siedlungsrand entgegenzutreten, anstelle einer inneren Aufstockung und angemessener Erneuerung veralteter Bausubstanzen in den Dorfzentren (S. 5 E. 8). Diese Vorgaben entsprechen den Zielen und Planungsgrundsätzen gemäss Art. 1

und 3 RPG. Jedoch ist nicht ersichtlich, vor allem vor dem Hintergrund der Konkretisierungen im SLB W, dass ein Detailhandelsgeschäft auf den Baugrundstücken grundsätzlich der genannten Ortsplanung widerspräche. Hingegen ist der Vorinstanz bezüglich der Geschossigkeit des geplanten Gebäudes zuzustimmen (vgl. vorstehende E. 4.3.). Im SLB W ist ferner festgehalten, dass grössere und nach Möglichkeit auch neue Betriebe mit einer grösseren Anzahl von Arbeitsplätzen in den nördlichen Teil des Ortsteils W um- und anzusiedeln sind (S. 38 f.). Dies bedeutet indessen nicht, dass Detailhandelsgeschäfte ausserhalb des nördlichen Teils des Ortsteils W grundsätzlich ausgeschlossen wären, zumal wenn es sich um einen neuen Betrieb handelt. Zwar könnte das strittige Bauvorhaben zusätzlich unter die Kategorie grösserer Betriebe fallen, doch fragt es sich, ob eine solche Festsetzung inhaltlich genügend bestimmt ist. Ausserdem ist es fraglich, ob dies mit den Vorgaben des übergeordneten, auch behördenverbindlichen REP Z vereinbar wäre (vgl. Ziff. 4.3 Abs. 2 und 3 REP Z; siehe auch vorstehende E. 5.3.4.). Anzufügen ist, dass der kantonale Richtplan zwei Typen von verkehrsintensiven Einrichtungen unterscheidet, einerseits publikumsintensive Einrichtungen, mit wenig Güterverkehr, jedoch zahlreichen Arbeitsplätzen und/oder einer hohen Zahl von Publikumsverkehrsbewegungen, andererseits güterverkehrsintensive Einrichtungen, welche wenig betriebsgebundene Arbeitsplätze, jedoch eine hohe Zahl von Güterverkehrsbewegungen haben (z.B. Industrieanlagen oder Logistikzentren). Gemäss kantonalem Richtplan gelten namentlich Einrichtungen mit nachgewiesenem Bedarf von mehr als 500 Parkplätzen oder mit mehr als 7'500 m² Verkaufsfläche als publikumsintensive und folglich als verkehrsintensive Einrichtungen. Darunter fallen neben Versorgungseinrichtungen mit überregionalem Einzugsgebiet (Einkaufszentren, Fachmärkte) auch Freizeiteinrichtungen (wie z.B. Sportanlagen mit grossem Zuschaueraufkommen, Multiplexkinos oder Erlebnisbäder; Kantonaler Richtplan 2009, Richtplan-Text, S Siedlung, S8-1 Verkehrsintensive Einrichtungen, S. 83). Aufgrund der Dimension des vorliegend geplanten Detailhandelsgeschäfts mit einer Verkaufsfläche von rund 850 m² und rund 50 Parkplätzen kann nicht angenommen werden, dass es sich dabei um eine verkehrsintensive Einrichtung in diesem Sinn handelt. Im angefochtenen Entscheid wird im Übrigen vorgebracht (S. 5 E. 8), im SLB W seien im "Entwicklungsschwerpunkt Arbeit in V" Detailhandelsgeschäfte nicht vorgesehen. Im Gebiet V lehne die Gemeinde solche daher ab. Diese Haltung der Vorinstanz findet im Text und den Karten des SLB W keine klare Grundlage, zumindest für die Baugrundstücke. Diese befinden sich noch im kommunalen Entwicklungsschwerpunkt Mischnutzungen, in welchem Detailhandelsgeschäfte zulässig sein müssen. Daran ändert auch nichts, dass die Baugrundstücke – wie grosse Teile von W – zugleich Teil des regionalen ESP U-W ("ESP Arbeitsgebiet regional") sind (REP Z, Ziff. 10 sowie S. 28). Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass ein Detailhandelsgeschäft auf den Baugrundstücken auch mit den Vorgaben des SLB W vereinbar wäre.

E. 5.3.6

In der Wohn- und Gewerbezone A sind neben Wohnbauten auch mässig störende Betriebe zulässig (Art. 15 Abs. 1 BZR). Geplant ist ein Gewerbehaus mit einem Detailhandelsgeschäft und einer Cafeteria. Aus Sicht des Kantonsgerichts gibt es keinen Anhaltspunkt für die Annahme der Vorinstanz, der geplante Betrieb wirke sich mehr als mässig störend aus, wobei die Vorinstanz ohnehin im angefochtenen Entscheid wie auch in ihrer Vernehmlassung ihre diesbezügliche Feststellung nicht respektive nicht ausreichend begründet (vgl. angefochtener Entscheid Ziff. 7 S. 8 und Vernehmlassung ad. 3.3.). Sollte

sie im Rahmen der Überprüfung eines überarbeiteten Bauprojekts an dieser Auffassung festhalten, hätte sie diese entsprechend zu begründen (zur verbleibenden Bedeutung dieses Begriffs nach der Einführung des Bundesumweltsrechts vgl. LGVE 2006 II Nr. 12 E. 4c und 4d mit Literaturhinweisen, BGer-Urteil 1P.365/2001 vom 19.9.2001 E. 4b). Bezüglich Lärmschutz ist auf die von der Dienststelle rawi in ihrer Vernehmlassung vom 6. Februar 2013 vorgeschlagene Auflage "Die Bauherrschaft hat für die Einhaltung der Bestimmungen aus Art. 7 LSV (Lärmschutz-Verordnung, SR 814.41) besorgt zu sein" zu verweisen. Hat die Vorinstanz hingegen Grund zu Annahme, dass die massgebenden Belastungsgrenzwerte wegen des Bauvorhabens überschritten werden oder ist deren Überschreitung zu erwarten, hat sie vor Erteilung einer allfälligen Baubewilligung die Aussenlärmmissionen der projektierten Anlage mittels einer Lärmprognose zu ermitteln respektive von der Bauherrschaft ermitteln lassen (Art. 36 Abs. 1 LSV; BGer-Urteil 1C_534/2011 vom 29.5.2012 E. 2.4)

E. 5.3.7

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Bauvorhaben von der Nutzungsart her am vorgesehenen Standort grundsätzlich zulässig ist. Namentlich würde es auch die besonderen Anforderungen nach § 171 PBG (bzw. § 171 nPBG, i.K. ab 1.1.2014) erfüllen, sofern diese überhaupt anwendbar wären.

E. 6.1

Aus diesen Erwägungen folgt, dass das Bauvorhaben mangels Zonenkonformität nicht bewilligungsfähig ist. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde erweist sich daher als unbegründet und ist abzuweisen. (...)

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