

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 241/2019

Urteil vom 19. August 2019

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, präsidierendes Mitglied,
Bundesrichter Fonjallaz, Haag,
Gerichtsschreiber Dold.

Verfahrensbeteiligte
A. _____ AG,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Stefan Mattmann,

gegen

Stadt Luzern,
handelnd durch den Stadtrat Luzern,
Hirschengraben 17, 6002 Luzern,

Regierungsrat des Kantons Luzern,
handelnd durch das Bau-, Umwelt- und
Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern,
Bahnhofstrasse 15, Postfach 3768, 6002 Luzern.

Gegenstand
Raumplanung,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts
Luzern, 4. Abteilung, vom 22. März 2019 (7H 18 88).

Sachverhalt:

A.
Die A. _____ AG ist Eigentümerin der Parzelle Nr. 757, Luzern (rechtes Ufer), auf der das Grand Hotel Europe steht. Sie erhob am 29. Mai 2012 Einsprache gegen die geplante neue Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Luzern, die aus dem Bau- und Zonenreglement (BZR) und dem Zonenplan besteht. Damit wehrte sie sich gegen die vorgesehene Zuweisung ihres Grundstücks zur Tourismuszone gemäss Art. 10 BZR. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

” Art. 10 Tourismuszone (TO)

1 Die Tourismuszone dient dem Tourismus.

2 Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen insbesondere

a. für Hotels und Restaurants

b. für Casinos.

3 Es können 20 Prozent der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bau- und Zonenordnung bewilligten, tatsächlich

touristisch genutzten Fläche voraussetzungslos für Wohn- und Arbeitsnutzungen umgenutzt werden. Erstreckt sich die Tourismusnutzung auf mehrere Grundstücke, so ist die Anteilsregelung erfüllt, wenn sie auf diesen Grundstücken insgesamt eingehalten ist.

4 Darüber hinaus sind Wohn- und Arbeitsnutzungen zulässig, soweit sie den touristischen Zweck sichern oder optimieren. Dies ist in einem von Grundeigentümern und vom Stadtrat als unabhängig anerkannten Gutachten nachzuweisen.

5 In jedem Fall ist das Erdgeschoss oder das vom Stadtrat bezeichnete Geschoss publikumsorientiert zu nutzen.”

Am 17. Januar 2013 stimmte der Grosse Stadtrat Luzern (Stadtparlament) der neuen BZO zu. Zugleich wies er die dagegen erhobenen Einsprachen ab, darunter diejenige der A. _____ AG. In der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013 stimmte das Stimmvolk der Stadt Luzern der neuen BZO ebenfalls zu.

Am 3. Juni 2014 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Luzern die Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung. Die Genehmigung betreffend die Tourismuszonen und die zugehörigen Nutzungsvorschriften stellte er zunächst zurück; sie erfolgte am 18. November 2014. Zugleich wies der Regierungsrat die Beschwerde der A. _____ AG ab.

Gegen diesen Beschluss erhob die A. _____ AG am 11. Dezember 2014 Beschwerde beim Kantonsgericht Luzern. Mit Verfügung vom 4. April 2016 teilte ihr das Kantonsgericht mit, dass gegen eines seiner Urteile, das ebenfalls die Zuweisung von Grundstücken in die Hotelzone betreffe (Hotel Schweizerhof), Beschwerde beim Bundesgericht erhoben worden sei. Das Verfahren werde sistiert, bis das Bundesgericht in jener Sache entschieden habe.

Mit Verfügung vom 7. Dezember 2016 hob das Kantonsgericht die Sistierung auf und teilte der A. _____ AG mit, dass das Bundesgericht mit Urteil vom 9. November 2016 entschieden habe, dass die Zuweisung des Areals des Hotels Schweizerhof in die Tourismuszone rechtlich korrekt sei (BGE 142 I 162). Angesichts dieses Urteils frage sich, ob sie an der Beschwerde festhalte oder diese zurückziehe. Die A. _____ AG teilte mit Eingabe vom 20. Januar 2017 mit, sie halte an ihrer Beschwerde fest, da ihre Situation nicht mit derjenigen des Hotels Schweizerhof vergleichbar sei. In der Folge wies das Kantonsgericht die Beschwerde mit Urteil vom 20. September 2017 ab. Eine hiergegen erhobene Beschwerde hiess das Bundesgericht mit Urteil vom 20. April 2018 gut, soweit es darauf eintrat, und wies die Sache zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurück (Verfahren 1C 585/2017). Zur Begründung hielt es im Wesentlichen fest, das Kantonsgericht habe sich mit den Rügen der A. _____ AG nicht oder nicht hinreichend auseinandergesetzt und den rechtserheblichen Sachverhalt ungenügend abgeklärt.

Das wiederum mit der Sache befasste Kantonsgericht führte auf dem betroffenen Grundstück und in dessen Umgebung einen Augenschein durch. Mit Urteil vom 22. März 2019 wies es die Beschwerde wiederum ab.

B.

Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht vom 8. Mai 2019 beantragt die A. _____ AG, das Urteil des Kantonsgerichts vom 22. März 2019 sei aufzuheben, ebenso der Beschluss der Stimmberechtigten der Stadt Luzern vom 9. Juni 2013 in Bezug auf die Zuweisung ihres Grundstücks zur Tourismuszona. Dieses sei stattdessen der Wohnzone, Schutzzone B Nr. 101, zuzuweisen. Eventualiter sei die Sache zur Neubeurteilung und zur Zuweisung des Grundstücks in die genannte Zone an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die Stadt Luzern und das Kantonsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde. Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Beschwerdeführerin hält in ihrer Stellungnahme dazu an ihren Anträgen und Rechtsauffassungen fest.

Erwägungen:

1.

1.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist zulässig. Ausgenommen ist der Antrag, die Abstimmung vom 9. Juni 2013 sei teilweise aufzuheben. Angefochten ist vorliegend einzig das Urteil des Kantonsgerichts (zum Ganzen: Urteil 1C 585/2017 vom 20. April 2018 E. 1.1 f. mit Hinweis).

1.2. Die Beschwerdeführerin beantragt die Durchführung eines Augenscheins. Der rechtserhebliche Sachverhalt geht aus den Akten jedoch hinreichend hervor, weshalb darauf verzichtet werden kann.

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Zuweisung ihres Grundstücks zur Tourismuszone sei willkürlich (Art. 9 BV). Sie macht insbesondere geltend, das Grundstück liege nicht am Seeufer, sondern an der vielbefahrenen Haldenstrasse. Auch sei auf das Zuweisungskriterium der bestehenden publikumsorientierten Erdgeschossnutzung ohne sachliche Gründe verzichtet worden. Die Rentabilität ihres Betriebs könne nicht gewährleistet werden. Trotz dieser und weiterer Vorbringen zur Frage, ob die Zuweisung in die Tourismuszone sachlich geeignet sei, habe sich das Kantonsgericht nicht damit auseinandergesetzt. Es habe die Eignung dieser Zuweisung zur Erreichung des mit der Einführung der Tourismuszone verfolgten Ziels nicht geprüft, sondern sich auf die Frage beschränkt, ob eine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie vorliege. Wie vor ihm der Regierungsrat habe es sich zu Unrecht als an den Ermessensentscheid der Stadt Luzern gebunden erachtet. Nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700) sei jedoch keine Beschränkung der Kognition zulässig.

2.2. Das Kantonsgericht hat in seinem Urteil die Vorbringen der Beschwerdeführerin berücksichtigt. Dass es dies unter dem Titel der Wirtschaftsfreiheit und der Eigentumsgarantie getan hat, ist nicht massgeblich. Auch ist nicht ersichtlich, dass es dabei seine Kognition in einer mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG unvereinbaren Weise eingeschränkt hätte. Die Beschwerdebehörde hat bei der nach dieser Bestimmung gebotenen vollen Überprüfung im Auge zu behalten, dass sie Rechtsmittel- und nicht Planungsinstanz ist, insbesondere, wenn es um lokale Angelegenheiten geht (BGE 145 I 52 E. 3.6 S. 57 ff.; Urteil 1C 97/2014 vom 9. Februar 2015 E. 3.3; je mit Hinweisen). Die Erwägungen des Kantonsgerichts entsprechen einer mit der erforderlichen Zurückhaltung vorgenommenen Prüfung der Angemessenheit des kommunalen Entscheids und sind mit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG vereinbar. Wie aus den nachfolgenden Ausführungen hervorgeht, bestehen zudem sachliche Gründe, das Grundstück der Beschwerdeführerin der Tourismuszone zuzuweisen. Dass das Kantonsgericht Art. 10 BZR willkürlich ausgelegt oder in anderer Weise gegen das Willkürverbot verstossen hätte, ist deshalb ebenfalls nicht zu erkennen.

3.

3.1. Die Beschwerdeführerin rügt eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Hotel Beau Séjour. Dieses sei wie das Grand Hotel Europe im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) verzeichnet. Im Fall des Grand Hotel Europe diene der ISOS-Eintrag als Kriterium für die Zuweisung zur Tourismuszone, im Fall des Hotels Beau Séjour werde trotz eines solchen Eintrags von der Zuweisung abgesehen.

3.2. Das Kantonsgericht hat festgehalten, dass das Hotel Beau Séjour wesentlich kleiner ist als das Grand Hotel Europe, was auch die Beschwerdeführerin einräumt. Dies stellt einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung in Bezug auf den Einbezug in die Tourismuszone dar (Art. 8 Abs. 1 BV). Zudem liegt es in der Natur der Raumplanung, dass die Gebiete, in denen gewisse Nutzungen erlaubt oder aber ausgeschlossen sind, irgendwie bezeichnet und von anderen Gebieten abgegrenzt werden müssen. Im Planungsrecht hat der Grundsatz rechtsgleicher Behandlung deshalb nur eine abgeschwächte Bedeutung (BGE 142 I 162 E. 3.7.2 S. 170 mit Hinweisen). Die Rüge der Beschwerdeführerin erweist sich damit als unbegründet.

4.

4.1. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), wobei sie festhält, dass eine Verletzung des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 Abs. 1 BV) und eine Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden aufgrund der bundesgerichtlichen Erwägungen in BGE 142 I 162 nicht mehr zur Diskussion stehe. Der durch die raumplanerische Massnahme bewirkte Eingriff in die beiden von ihr angerufenen Grundrechte ist deshalb vorliegend nach denselben Kriterien zu beurteilen: Er ist zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt,

verhältnismässig ist und den Kerngehalt des Grundrechts nicht einschränkt (Art. 36 BV). Das Vorliegen eines öffentlichen Interesses und die Verhältnismässigkeit prüft das Bundesgericht bei der Beschränkung von Grundrechten frei. Es auferlegt sich aber Zurückhaltung, soweit die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser überblicken (BGE 142 I 162 E. 3.2.2 S. 165 mit Hinweis).

4.2. Das Bundesgericht hat das Vorliegen einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage für die Tourismuszone in BGE 142 I 162 E. 3.4 S. 167 bejaht. Ebenfalls bejaht hat es das öffentliche Interesse (a.a.O., E. 3.5 S. 168 mit Hinweisen). Dieses besteht darin, eine (weitgehende) Umnutzung bestehender Hotels zu Gewerbe- oder (Luxus-) Wohnzwecken zu verhindern und damit das touristische Angebot mit der Hotelinfrastruktur am See zu erhalten. Auf die betreffenden Erwägungen, die nicht auf das damals betroffene Hotel Schweizerhof beschränkt sind, sondern im Grundsatz gleichermassen für das Grand Hotel Europe gelten, kann verwiesen werden. Zu prüfen ist dagegen im Folgenden die Frage, ob angesichts der unterschiedlichen Situation der beiden Hotels auch im vorliegenden Fall die Verhältnismässigkeit gewahrt ist.

5.

5.1. Das Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass eine Massnahme für das Erreichen des im öffentlichen oder privaten Interesse liegenden Ziels geeignet und erforderlich ist und sich für die Betroffenen in Anbetracht der Schwere der Grundrechtseinschränkung als zumutbar erweist (BGE 140 I 2 E. 9.2.2 S. 24 mit Hinweisen).

5.2. Die Beschwerdeführerin bestreitet zunächst die Erforderlichkeit des Eingriffs. Die Erhaltung des Gebäudes könne mittels einer Ortsbildschutzzone B gewährleistet werden.

Weiter ist sie der Auffassung, das öffentliche Interesse sei in ihrem Fall zu relativieren. Das Grand Hotel Europe liege nicht am Seeufer, sondern an der viel befahrenen Haldenstrasse. Von den Passanten des am Ufer entlangführenden Spittelerquais werde es kaum wahrgenommen. Dies habe sich auch am Augenschein gezeigt, weshalb es nicht nachvollziehbar sei, wenn das Kantonsgericht festhalte, dass das Grand Hotel Europe als Endpunkt der Hotelmeile am See in Erscheinung trete. Auch im ISOS werde vermerkt, das Grand Hotel Europe liege "weit aussen in der Halde".

Zudem macht die Beschwerdeführerin geltend, der Eingriff treffe sie hart. Ihr Betriebskonzept beruhe auf Gruppenreisenden und einem lediglich saisonalen Betrieb. Die Hotelgäste würden mit Cars herangeführt. Ihnen werde lediglich ein Nachtessen angeboten. Ein Restaurant oder eine andere publikumsorientierte Erdgeschossnutzung gebe es nicht. Die Feststellung im angefochtenen Urteil, wonach das Erdgeschoss, wenn auch eingeschränkt, dem Publikum bereits heute offenstehe, sei aktenwidrig. Der Hoteldirektor habe am Augenschein dargelegt, dass tagsüber kein Servicepersonal zur Verfügung stehe. Hinter dem Hotel befänden sich weiter lediglich sieben Parkplätze. Ein ganzjähriger Hotelbetrieb für Individualreisende würde erheblich mehr Personal erfordern und ein Restaurant wäre angesichts der peripheren und verkehrsintensiven Lage sowie der beschränkten Parkplatzzahl kaum rentabel zu führen. Es sei jedoch davon auszugehen, dass sie mittelfristig gezwungen sein werde, das Erdgeschoss umzugestalten und ihr Betriebskonzept aufzugeben. Der kantonalrechtliche Bestandesschutz werde sie davor nicht bewahren, weil dieser bei baulichen Massnahmen, die zu einer Wertvermehrung führten, nicht gelte. Das Kantonsgericht, das sich nur zu werterhaltenden baulichen Massnahmen äussere, übersehe, dass in der Hotellerie die Konkurrenzfähigkeit verliere, wer lediglich werterhaltend investiere. Die Zuteilung des Grundstücks zur Tourismuszone sei aus diesen Gründen sowohl unzumutbar als auch ungeeignet, den Gesetzeszweck der Erhaltung der Hotellerie an attraktiven und städtebaulich exponierten Lagen zu erreichen.

5.3. Die Zuweisung des Grundstücks zu einer Ortsbildschutzzone vermag die Hotelnutzung nicht sicherzustellen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist darin deshalb gegenüber der Zuweisung zur Tourismuszone keine mildere, aber ebenfalls taugliche Massnahme zu erblicken. Wie bereits ausgeführt, wird mit der Tourismuszone die Bewahrung der Hotelnutzung und nicht bloss die Erhaltung schutzwürdiger Bauten angestrebt. Die Rüge, die Voraussetzung der Erforderlichkeit sei nicht erfüllt, ist deshalb unbegründet.

5.4. Hinsichtlich der Voraussetzungen der Eignung und der Zumutbarkeit weist das Kantonsgericht zum einen

auf die Bedeutung des öffentlichen Interesses an einer Zuweisung des Grand Hotel Europe zur Tourismuszone hin. Gemäss dem ISOS-Eintrag handle es sich um einen wichtigen Endpunkt der Hotelmeile am See. Der Augenschein habe dies bestätigt. Bei der Gewichtung der entgegenstehenden privaten Interessen sei zu berücksichtigen, dass Art. 10 Abs. 3 und 4 BZR Handlungsspielräume gewährten. Zudem habe sich am Augenschein gezeigt, dass das Erdgeschoss (wenn auch eingeschränkt) dem Publikum an sich bereits heute offen stehe. Die Zuweisung zur Tourismuszone führe daher insbesondere auch nicht etwa dazu, dass die Beschwerdeführerin ihr anerkanntermassen erfolgreiches Betriebskonzept umstellen müsste. Anhaltspunkte dafür, dass dieses nicht in Einklang mit dem in Art. 10 Abs. 5 BZR verankerten Erfordernis einer publikumsorientierten Nutzung des Erdgeschosses oder eines vom Stadtrat bezeichneten anderen Geschosses gebracht werden könnte, seien mithin nicht erkennbar.

Zum anderen hält das Kantonsgericht fest, die Beschwerdeführerin sei aufgrund der kantonalrechtlichen erweiterten Bestandesgarantie nicht verpflichtet, Massnahmen in die Wege zu leiten, geschweige denn, an ihrem bewährten Betriebskonzept Modifikationen vorzunehmen oder gar bauliche Massnahmen zu ergreifen.

5.5. Bezüglich der Gewichtung des öffentlichen Interesses an der Zuweisung zur Tourismuszone drängt sich im vorliegenden Fall ein Vergleich mit den Erwägungen des bereits mehrfach erwähnten BGE 142 I 162 zum Hotel Schweizerhof auf. Das Bundesgericht hielt damals fest, gerade in touristisch bedeutenden Orten wie Luzern komme der Erhaltung von Hotelbauten ein grosses öffentliches Interesse zu. Dieses Interesse sei angesichts der Lage des Hotels Schweizerhof direkt am See besonders ausgeprägt, handle es sich dabei doch um einen städtebaulich und historisch besonders schutzwürdigen Bereich (a.a.O., E. 3.5 S. 168 mit Hinweisen). Die Lage des vorliegend in Frage stehenden Grand Hotel Europe ist weniger prominent, da es nicht direkt am See, sondern zurückversetzt an der Haldenstrasse und zudem weiter weg vom Stadzentrum entfernt liegt. Dennoch ist die Feststellung, es bilde den Endpunkt der Hotelmeile am See, nicht zu beanstanden, da es in einem engen örtlichen Zusammenhang mit den weiteren an die Haldenstrasse grenzenden Hotels steht. Es besteht deshalb ein erhebliches öffentliches Interesse daran, auch diesen Bereich für den Tourismus und die Bevölkerung zu erhalten. Dieses Interesse ist allerdings angesichts der beschriebenen Lage weniger stark ausgeprägt als beim Hotel Schweizerhof.

5.6. Mit Blick auf die weiteren Ausführungen des Kantonsgerichts zur Eignung und Zumutbarkeit der Massnahme ist festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin detailliert und nachvollziehbar dargelegt hat, weshalb sie davon ausgeht, dass eine publikumsorientierte Nutzung des Erdgeschosses (bzw. eines anderen Geschosses) unter den gegebenen Umständen nicht rentabel sei. Eine solche Nutzung ist in Art. 10 Abs. 5 BZR jedoch zwingend vorgeschrieben ("in jedem Fall"). Vor diesem Hintergrund ist schwer verständlich, dass das Kantonsgericht ohne Auseinandersetzung mit den betreffenden Vorbringen festhält, es seien keine Anhaltspunkte erkennbar, dass der Hotelbetrieb nicht mit Art. 10 Abs. 5 BZR in Einklang gebracht werden könnte. Die von der Beschwerdeführerin bestrittene Rentabilität einer solchen Nutzung ist bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit von wesentlicher Bedeutung (vgl. Urteile 1C 144/2015 vom 4. Januar 2016 E. 5.4, in: ZBl 118/2017 S. 167; 1P.464/2003 vom 28. Oktober 2003 E. 4.2). Verständlich ist weiter auch die Kritik an der vorinstanzlichen Feststellung, das Erdgeschoss stehe gemäss den Erkenntnissen des Augenscheins, wenn auch eingeschränkt, bereits heute dem Publikum offen. Im Augenscheinsprotokoll vom 19. Oktober 2018 findet sich in dieser Hinsicht einzig eine Aussage des Direktors der A. _____ AG, wonach für den Fall, dass ausnahmsweise jemand tagsüber etwas Kleines essen möchte, kein Servicepersonal zur Verfügung stehe; ausnahmsweise würde er bei Bedarf als Chef des Hauses das eine oder andere Getränk selbst servieren. Wenngleich die vorinstanzliche Feststellung nicht geradezu als aktenwidrig bezeichnet werden kann, wie die Beschwerdeführerin dies tut, so ist zumindest offensichtlich, dass gemäss dieser Aussage das gegenwärtige Angebot weit entfernt ist von einer eigentlichen publikumsöffentlichen Nutzung im Sinne von Art. 10 Abs. 5 BZR.

Wie es sich mit alldem verhält, kann jedoch offenbleiben, sofern die Verhältnismässigkeit der vorliegend umstrittenen raumplanerischen Massnahme aufgrund der kantonalrechtlichen Bestandesgarantie als gewährleistet erscheint. § 178 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) sieht dazu unter dem Titel "Bestandesgarantie innerhalb der Bauzonen" Folgendes vor:

1 In Bauzonen dürfen rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den öffentlich-rechtlichen Bau- und Nut-

zungsvorschriften widersprechen, erhalten und zeitgemäss erneuert werden.

2 Sie dürfen zudem umgebaut, in ihrer Nutzung teilweise geändert oder angemessen erweitert werden, wenn

a. dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird und

b. keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen.

Zu § 178 Abs. 1 PBG hält das Kantonsgericht fest, dass darunter insbesondere auch Vorkehrungen zur Modernisierung der Baute zu verstehen seien. Unter Umständen dürfe sogar das Volumen in unbedeutender Weise vergrössert und das Erscheinungsbild angepasst werden. Weitergehende Umbauten würden von Abs. 2 erfasst. Obwohl dies im per 1. Januar 2002 revidierten Gesetzestext nicht mehr zum Ausdruck komme, würden dadurch sogar neubauähnliche Umbauten ermöglicht. Ob die Voraussetzungen gegeben seien, lasse sich jedoch nicht abstrakter Weise umschreiben, denn es bedürfe eines konkreten Projekts.

Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass das Erdgeschoss in absehbarer Zeit umzugestaltet sein werde, was auch den Grundriss erfasse. Gemäss der Rechtspraxis würde ein derartiger Umbau nicht mehr unter § 178 Abs. 1 PBG fallen. Dies trifft zweifellos zu (vgl. LGVE 2004 II Nr. 19 E. 3a), doch übersieht die Beschwerdeführerin, dass das Kantonsgericht ebenfalls ausgeführt hat, solche weitergehenden Umbauten würden von Abs. 2 erfasst. Vorausgesetzt ist dafür, dass dadurch die Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (lit. b). Zumal bei einer baulichen Umgestaltung des Erdgeschosses unter Beibehaltung der touristischen Zweckbestimmung angesichts der heute bestehenden Nutzung kaum argumentiert werden könnte, die Rechtswidrigkeit werde verstärkt, wäre die Zulässigkeit eines derartigen Vorhabens somit einzig davon abhängig, ob überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Bei der erforderlichen Interessenabwägung können ohne Weiteres die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten privaten Interessen an einem rentablen Betrieb berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass die Verhältnismässigkeit der vorliegend

umstrittenen raumplanerischen Massnahme auch im Falle möglicher Umbauten im Rahmen der kantonalrechtlichen Bestandesgarantie sichergestellt werden kann. Gegen einen allfälligen negativen Entscheid stünde der Beschwerdeführerin der Rechtsweg offen.

6.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Zuweisung zur Tourismuszone geeignet ist, den dargelegten Gesetzeszweck zu erreichen, da jedenfalls unter Berücksichtigung der kantonalrechtlichen Bestandesgarantie davon auszugehen ist, dass die Rentabilität des Betriebs dadurch nicht gefährdet wird. Damit erscheint die raumplanerische Massnahme zugleich auch als zumutbar, wobei insofern ergänzend darauf hinzuweisen ist, dass Art. 10 Abs. 3 und 4 BZR in einem beschränkten Umfang auch tourismusfremde Nutzungen erlauben. Solche stehen allerdings im konkreten Fall der Beschwerdeführerin, die ihr spezielles Hotelbetriebskonzept aufrechterhalten will, nicht im Vordergrund. Auch die Erforderlichkeit ist zu bejahen, da mit der von der Beschwerdeführerin vorgeschlagenen Zuweisung zu einer Schutzzone als mildere Massnahme die touristische Nutzung nicht sichergestellt werden könnte. Die Rüge der Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit erweist sich damit als unbegründet.

7.

Die Beschwerde ist aus den genannten Gründen abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 4'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Stadt Luzern, dem Regierungsrat des Kantons Luzern und dem Kantonsgericht Luzern, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 19. August 2019

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidierende Mitglied: Merkli

Der Gerichtsschreiber: Dold