

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 585/2017

Urteil vom 20. April 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Merkli, Präsident,  
Bundesrichter Fonjallaz, Kneubühler,  
Gerichtsschreiberin Sauthier.

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, Postfach 3768, 6002 Luzern.

Gegenstand  
Raumplanung,

Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Luzern, 4. Abteilung, vom 20. September 2017 (7H 14 343).

Sachverhalt:

A.  
Die A. \_\_\_\_\_ AG erhob am 15. September 2011 im ersten öffentlichen Auflageverfahren Einsprache gegen die geplante neue Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Luzern, die aus dem Bau- und Zonenreglement (BZR) und dem Zonenplan besteht. Sie wehrte sich gegen die vorgesehene Zuweisung des ihr gehörenden Grundstücks Nr. 757 GB Luzern, rechtes Ufer, 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.”

Nach einer Einspracheverhandlung zwischen der Stadt Luzern und der A. \_\_\_\_\_ AG zog Letztere ihre Einsprache zurück. Im zweiten öffentlichen Auflageverfahren erhob sie mit Eingabe vom 29. Mai 2012 erneut Einsprache.

Am 17. Januar 2013 stimmte der Grosse Stadtrat Luzern (Stadtparlament) der neuen BZO zu. Zugleich wies er die dagegen erhobenen Einsprachen ab, darunter jene 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 das Kantonsgericht der A. \_\_\_\_\_ AG mit, dass gegen ein Urteil des Kantonsgerichts, welches sich ebenfalls mit der Zuweisung von Grundstücken in die Hotelzone befasse (Hotel B. \_\_\_\_\_), Beschwerde beim Bundesgericht erhoben worden sei. Da der Ausgang dieses Verfahrens auch für das vorliegende Verfahren von Bedeutung sei, werde es sistiert, bis das Bundesgericht in der Sache Hotel B. \_\_\_\_\_ 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 B. \_\_\_\_\_ in die Tourismuszona rechtlich korrekt sei. Angesichts dieses Urteils sei fraglich, 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 jener des Hotels B. \_\_\_\_\_ vergleichbar sei.

Mit Urteil vom 20. September 2017 wies das Kantonsgericht die Beschwerde ab.

B.

Am 23. Oktober 2017 erhob die A. \_\_\_\_\_ AG Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragt die Aufhebung des Urteils des Kantonsgerichts, des Entscheids des Regierungsrates vom 18. November 2014 sowie des Beschlusses des Stimmvolks der Stadt Luzern vom 9. Juni 2013 in Bezug auf die Zuordnung ihres Grundstücks zur Tourismuszona. Ihr Grundstück sei stattdessen der Wohnzone, Schutzzone B, zuzuweisen.

Sowohl das Kantonsgericht als auch die Stadt Luzern haben auf eine Vernehmlassung verzichtet. Der Regierungsrat hat sich nicht vernehmen lassen.

Erwägungen:

1.

1.1. Das angefochtene Urteil des Kantonsgerichts ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Ihm liegt ein Beschwerdeverfahren betreffend die Revision der Ortsplanung der Stadt Luzern und damit eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit zu Grunde (Art. 82 lit. a BGG). Da auf diesem Rechtsgebiet kein Ausschlussgrund nach Art. 83 BGG vorliegt, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen

Angelegenheiten zulässig.

1.2. Unzulässig ist der Antrag, auch der Entscheid des Regierungsrats vom 18. November 2014 und der Beschluss des Stimmvolkes vom 9. Juni 2013 seien aufzuheben. Diese sind durch den Entscheid des Kantonsgerichts ersetzt worden (Devolutiveffekt) und gelten als inhaltlich mitangefochten (BGE 134 II 142 E. 1.4 S. 144 mit Hinweis).

1.3. Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

1.4. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

2.1. Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, es liege eine Verletzung des rechtlichen Gehörs im Sinne von Art. 29 Abs. 2 BV vor. Es sei unbestritten, dass sie über kein öffentlich zugängliches Restaurant verfüge. Die Zuweisung in die Tourismuszone habe daher weitreichende Konsequenzen für ihren Betrieb, insbesondere ihr Betriebskonzept. Da ihre Räumlichkeiten im Erdgeschoss und in den übrigen Geschossen ausschliesslich den Hotel- und Kongressgästen dienen würden, werde sie durch die neue Bestimmung des Art. 10 Abs. 5 BZR zu baulichen Massnahmen und zur Umnutzung des Erdgeschosses oder eines anderen Geschosses gezwungen. Diesen Umstand habe die Vorinstanz in der Begründung ihres Entscheids aber nicht respektive äusserst rudimentär behandelt. Sie äussere sich nicht zur Befürchtung, dass zukünftig das Erdgeschoss publikumsorientiert zu nutzen sei. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage, ob durch die Umnutzungspflicht, welche aus Art. 10 Abs. 5 BZR resultiere, die Eigentumsfreiheit verletzt werde und ob die Umnutzungspflicht verhältnismässig sei, könne dem Entscheid nicht entnommen werden. Weiter habe sich die Vorinstanz auch nicht zu der von ihr angesprochenen Bestandegarantie gemäss § 178 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (PBG; SRL 735) geäussert. Sie habe sich mit diesen zentralen Punkten überhaupt nicht auseinandergesetzt, obschon diese substanziiert gerügt worden seien. Damit genüge der angefochtene Entscheid der Begründungspflicht nicht.

2.2. Aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV folgt die Pflicht der Behörden, ihren Entscheid zu begründen. Das Gericht muss in seiner Begründung wenigstens kurz die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen es sich hat leiten lassen und auf die es seinen Entscheid stützt. Es darf sich auf die massgebenden Gesichtspunkte beschränken und muss sich nicht ausdrücklich mit jeder tatsächlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen und diese widerlegen (BGE 142 III 433 E. 4.3.2 S. 436 mit Hinweisen).

2.3. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, hat sich die Vorinstanz nicht einlässlich mit der Rüge der Verletzung der Eigentumsfreiheit und der fehlenden Verhältnismässigkeit der Umnutzungspflicht auseinandergesetzt. Obschon die Vorinstanz ausführt, dass die planerisch angezeigte Zonenzuweisung auch aus anderen Gründen, z.B. aufgrund betriebswirtschaftlicher Aspekte, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzen könne, fehlt es an einer anschliessenden Beurteilung dieser wesentlichen Frage im konkreten Fall. Sie hält lediglich in allgemeiner Weise fest, es liege auf der Hand, dass in einer Tourismuszone eine überwiegende Nutzung als Hotel oder Restaurant vorgeschrieben sein müsse. Da die A. \_\_\_\_\_ AG gemäss dem Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) Bestandteil der Hotelmeile sei, mache die in Art. 10 Abs. 5 BZR verankerte Nutzungsmodalität der Publikumsorientiertheit durchaus Sinn. Zudem bestehe die Möglichkeit, ein anderes Geschoss publikumsöffentlich zu gestalten. Es sei daher nicht ersichtlich, inwiefern diese "variable" Nutzungsmodalität aus betriebswirtschaftlicher Optik einen unverhält-

nismässigen Eingriff darstellen solle. Auf die konkreten Rügen der Beschwerdeführerin betreffend die baulichen Massnahmen und die Änderung des Betriebskonzeptes, welche durch die Zuweisung in die Tourismuszone notwendig würden, jedoch nach ihrer Ansicht unverhältnismässig und nicht im öffentlichen Interesse seien, geht die Vorinstanz hingegen nicht ein.

In ihrer Begründung äussert sich die Vorinstanz auch nicht zur Verletzung der Eigentumsfreiheit durch die Umnutzungspflicht, zu deren Unverhältnismässigkeit oder zur Bestandesgarantie gemäss § 178 PBG. Dies ist umso gravierender, als die Ausführungen der Beschwerdeführerin diesbezüglich sehr substantiiert ausgefallen sind. Während der Regierungsrat im Entscheid vom 20. November 2014 festgehalten hatte, die Beschwerdeführerin weise zum heutigen Zeitpunkt keine publikumsorientierte Erdgeschossnutzung auf, kann dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz nicht entnommen werden, inwiefern sie sich mit der Frage auseinandergesetzt hat, die Beschwerdeführerin verfüge bereits über ein Geschoss, das im Sinne von Art. 10 Abs. 5 BZR "publikumsöffentlich" ist und welches erhalten werden müsste. Weiter ist nicht klar, ob sie davon ausging, die Beschwerdeführerin werde durch die Zuweisung in die Tourismuszone gezwungen, die Nutzung ihrer Liegenschaft zu ändern oder ob und wie weit diese aufgrund der Bestandesgarantie geschützt sei.

Die Vorinstanz führt lediglich aus, es liege auf der Hand, dass in der Tourismuszone eine überwiegende Nutzung als Hotel oder Restaurant vorgeschrieben werden müsse. Mit der Verhältnismässigkeit einer möglichen Pflicht zur Umnutzung eines bisher lediglich den Hotelgästen zugänglichen Geschosses setzt sie sich hingegen nicht auseinander. Die Beantwortung der Frage, ob die Beschwerdeführerin bereits über ein publikumsorientiertes Geschoss - z.B. ein öffentliches Restaurant - verfügt, ist jedoch nicht irrelevant für die Beurteilung, ob die Zuweisung zur Tourismuszone im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Dazu muss aber zuerst tatsächlich feststehen, ob und inwieweit bereits eine publikumsorientierte Nutzung gegeben ist, was die Beschwerdeführerin bestreitet und von der Vorinstanz nicht geklärt wurde.

Zusammenfassend hat die Vorinstanz ihre Begründungspflicht verletzt und den rechtserheblichen Sachverhalt unvollständig abgeklärt, weshalb der Entscheid aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung an diese zurückzuweisen ist.

2.4. Bei der Neuurteilung wird sich die Vorinstanz auch mit den Hinweisen der Beschwerdeführerin betreffend die Lage des Hotels auseinandersetzen haben. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht vorbringt, ist ihre Situation aufgrund der örtlichen Gegebenheiten nicht ohne Weiteres mit derjenigen des Hotels B. \_\_\_\_\_ zu vergleichen (vgl. BGE 142 I 162). Die Beschwerdeführerin führt aus, dass das Hotel B. \_\_\_\_\_ den Anfangspunkt der Hotelmeile am See darstelle, ihr Hotel hingegen nicht direkt an der Seepromenade, sondern zurückversetzt an der stark befahrenen Haldenstrasse und somit an weitaus weniger prominenter Lage liege. Aus diesem Grund sei die Bedeutung ihres Hotels sowohl für das kulturelle Leben der Stadt als auch für den Tourismus und die Prägung des Ortsbilds an der Seepromenade geringer, als dies beim Hotel B. \_\_\_\_\_ der Fall sei, welches zudem bereits über eine publikumsorientierte Nutzung verfüge. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin endet die Hotelmeile mit C. \_\_\_\_\_, während ihr Hotel abseits der anderen grossen Hotelbauten stehe. In diesem Zusammenhang rügt sie zudem eine Ungleichbehandlung gegenüber dem Hotel D. \_\_\_\_\_, welches sich zwar ebenfalls an der Haldenstrasse befindet, aber im Gegensatz zum Hotel der Beschwerdeführerin nicht der Tourismuszone zugeteilt wurde.

3.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und der angefochtene Entscheid ist aufzuheben. Die Sache ist zur neuen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin einzugehen.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (vgl. Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG). Der Kanton Luzern hat der Beschwerdeführerin eine angemessene Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf einzutreten ist. Der Entscheid des Kantonsgerichts Luzern vom 20. September 2017 wird aufgehoben und die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückge-

wiesen.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Der Kanton Luzern hat der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung von Fr. 3'000.– zu bezahlen.

4.

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

Lausanne, 20. April 2018

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

Der Präsident: Merkli

Die Gerichtsschreiberin: Sauthier