

Kantonsgericht Luzern 7H 22 36/7H 22 37 vom 03.03.2023

Instanz:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Raumplanung
Entscheiddatum:	03.03.2023
Fallnummer:	7H 22 36/7H 22 37
LGVE:	
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

Leitsatz

Mit der Ausgestaltung der Dreilindenparkzone als Sonderbauzone, überlagert von der Ortsbildschutzzone B, wird den spezifischen Nutzungs- und Schutzbedürfnissen dieses Gebiets Rechnung getragen. Der neue Art. 11a BZR definiert in Verbindung mit der überlagernden Ortsbildschutzzone B die vorgesehene Nutzungsordnung mit genügender Bestimmtheit- und Klarheit.

Gesetzesartikel: Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 2 RPG, Art. 17 Abs. 2 RPG, Art. 18 Abs. 1 RPG; § 16 PBG, § 34 PBG, § 35 Abs. 5 PBG, § 36 Abs. 1 PBG; Art. 11a BZR Stadt Luzern, Art. 17 BZR Stadt Luzern.

Heruntergeladen von «https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10975».

Die vorliegende Ausgabe des Entscheides ist typografisch aufbereitet. Die Aufbereitung findet automatisch statt und wird nicht überprüft, weshalb diese Fassung des Entscheides Fehler (insbesondere Auslassungen) aufweisen kann. Es wird keine Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung übernommen. Wer Gewähr für eine vollständige und richtige Darstellung benötigt, sei hiermit auf die amtliche Ausgabe des Entscheids (abrufbar unter der vorstehenden Internetadresse) verwiesen.

Entscheid

Sachverhalt (gekürzt):

An der Urnenabstimmung vom 29. November 2020 beschlossen die Stimmberechtigten der Stadt Luzern Anpassungen des Zonenplans und Änderungen des Bau- und Zonenreglements (BZR), die auch den Dreilindenpark betrafen. Benachbarte Grundstückseigentümer erhoben gegen die Anpassungen im Gebiet Dreilinden Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat. Dieser genehmigte am 18. Januar 2022 die Änderungen und wies die Verwaltungsbeschwerden ab. Gegen diesen Entscheid erhoben zwei Beschwerdeführer Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Kantonsgericht. Sie kritisierten die Zuordnung des Gebiets zu einer massgeschneiderten Sonderbauzone und machten zudem geltend, der neue Art. 11a BZR verstosse gegen das Bestimmtheitsgebot.

Aus den Erwägungen:

5.

5.1. In der Sache ist umstritten, ob die Vorinstanz die Umzonung des Gebiets Dreilindenpark von der Grünzone und der Zone für öffentliche Zwecke in eine Sonderbauzone sowie die Änderung des BZR der Stadt Luzern (Art. 11a sowie Anhang 1 betreffend Ordnungsnummer 511 [sRSL Nr. 7.1.2.1.1]) zu Recht genehmigt hat.

Der Beschwerdeführer vertritt hierzu im Wesentlichen den Standpunkt, das gemäss Vorprüfungsbericht vom 15. November 2018 vom Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement [BUWD] aufgezeigte Vorgehen sei nicht oder ungenügend beachtet worden. Es habe keine umfassende Prüfung der Änderung der Grundnutzung und des Siegerprojekts (und der damit zusammenhängenden Änderung der Grundnutzung) stattgefunden. Zwischen dem Entwurf, welcher dem Regierungsrat für die abschliessende Vorprüfung vom 6. Mai 2019 von Art. 11a BZR vorgelegen habe und dem später durch den Stadtrat Luzern öffentlich aufgelegten Art. 11a BZR bestünden signifikante Unterschiede, die nur teilweise erklärbar seien. Der Stadtrat habe nämlich die explizite Nutzungsbestimmung für den öffentlichen Park aus Art. 11a BZR entfernt und gleichzeitig die Möglichkeit eingefügt, der Nutzung dienende Infrastruktur-Neubauten zuzulassen. Indem die Vorinstanz dieses Vorgehen genehmigt habe, verletze sie die §§ 19 Abs. 1 und 20 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735). Schliesslich sei das Gebiet Dreilinden einer Sonderbauzone zugewiesen worden, obwohl im Rahmen der zweiten Vorprüfung durch das BUWD festgehalten worden sei, dieses als Schutzzone gemäss den §§ 35 Abs. 1 und 60 PBG auszugestalten. Eventualiter beantragt er, die derzeitige Zonenordnung für den Dreilindenpark sei beizubehalten.

Die Beschwerdeführerin hält die Qualifikation der Dreilindenparkzone als «Sonderbauzone» nach der Gesamtrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) im Jahr 2013 für einen Fremdkörper in der Stadt Luzern. Die Sonderbauzonen seien mit der BZO-Revision 2013 nämlich nahezu gänzlich abgeschafft worden, sodass die Stadt nicht einfach frei gewesen sei, das fragliche Gebiet einer Sonderbauzone zuzuordnen.

Dies vor allem auch deshalb, weil das BUWD im ersten Vorprüfungsbericht vom 15. November 2018 noch empfohlen habe, vor einer Änderung der Grundnutzung des Dreilindenparks im Rahmen der laufenden Ausschreibung für die Nachnutzung der Gebäulichkeiten auf dem Grundstück erst das Siegerprojekt abzuwarten und alsdann eine hierfür «massgeschneiderte» Zone zu erarbeiten, welche dann vom BUWD umfassend geprüft und beurteilt werden könne. Als Sonderbauzone werde die Dreilindenparkzone grundsätzlich als Bauzonengebiet bestimmt, in dem die Grundnutzung Bauten zulasse. Das stelle eine prinzipielle Abkehr von der bisherigen Zuordnung zur Grünzone dar, die dem Erhalt von Grünflächen diene und «bautenfremd» sei. Selbst wenn die Dreilindenparkzone als eine mit kantonalem Recht vereinbare «Spezialzone» verstanden werde, erfülle deren Implementierung im BZR die regulatorischen Anforderungen an «Spezialzonen» nicht. Insbesondere handle es sich nicht um eine massgeschneiderte Zone, in der die zulässige Nutzung und die Bebaubarkeit sachlich wie räumlich unmissverständlich und klar geregelt sei. Für den «Erhalt» des bestehenden Ensembles und des öffentlichen Parks sei eine Schutzzone bzw. eine Grünzone mit überlagernder Schutzzone die zweckmässige Zuordnung. Mit einer Zuweisung des Hauptgebäudes zur Zone für öffentliche Zwecke könne der gemäss Ausschreibung vorgesehene öffentliche Charakter des Hauptgebäudes am besten sichergestellt werden.

5.2. Demgegenüber hält die Beschwerdegegnerin die Dreilindenparkzone mit der entsprechenden Regelung in Art. 11a BZR für notwendig, weil das Hauptgebäude, das nicht der Parkanlage diene, heute in der Grünzone liege, was ein planerischer Fehler und deshalb zu korrigieren sei. Die Grünzone sichere nach § 50 PBG die Erhaltung der Freifläche. Für das Hauptgebäude gelte heute lediglich die Bestandesgarantie nach § 178 Abs. 2 PBG. Gestützt darauf könne die Nutzung zwar teilweise geändert werden, eine weitergehende Änderung der Nutzung des Gebäudes nach Auszug der Musikschule wäre jedoch nicht zulässig. Das Ökonomiegebäude und das Pfortnerhaus lägen in der Zone für öffentliche Zwecke, weshalb eine Neunutzung auch dieser Gebäude für Private nur sehr eingeschränkt möglich wäre. Eine weitere Nutzung der Gebäude für einen öffentlichen Zweck sei nach dem Wegzug der Musikhochschule nicht vorgesehen. Die Sonderbauzone Dreilindenpark sei nach der Vorprüfung in Absprache mit dem Kanton bereinigt worden und gelte für Sonderfälle als richtige Form, weil ein spezielles Areal mit bestehenden Bauten und stark differenzierten Nutzungen zu regeln sei (vgl. auch Erläuterungen des Stadtrats zur städtischen Volksabstimmung vom 29.11.2020 S. 40 f.). Dass die Sonderbauzone im Vorprüfungsbericht des Kantons Luzern als Schutzzone bezeichnet werde, sei technischer Natur gemäss Datenmodell zur Nutzungsplanung. Es handle sich materiell um eine Sonderbauzone, die wie bisher mit der Ortsbildschutzzone B überlagert sei.

6.

6.1. Bezüglich der vorliegend streitigen raumordnungsrechtlichen Fragen ist zunächst auf Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) hinzuweisen. Danach dient die Raumplanung der zweckmässigen und

haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Die gesetzliche Konkretisierung dieses Auftrags findet sich zum einen in den in Art. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) genannten Zielen der Raumplanung und zum anderen – mit grösserer Bestimmtheit – in den Planungsgrundsätzen gemäss Art. 3 RPG (vgl. Waldmann/Hänni, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, Art. 1 RPG N 3). Die thematisch gegliederten Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG bilden zusammen mit den Zielen gemäss Art. 1 RPG kein widerspruchsfreies System, sondern stellen Wertungsgesichtspunkte dar, die im Einzelfall der Harmonisierung bedürfen, wobei auch weitere öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen sind (BGer-Urteil 1C_157/2014 vom 4.11.2015 E. 3.3 mit Verweis auf BGE 117 Ia 302 E. 4b und 114 Ia 364 E. 4). Der Umstand, dass die Planungsgrundsätze nicht absolute Geltung beanspruchen, darf allerdings nicht dazu verleiten, ihre rechtliche Verbindlichkeit in Frage zu stellen, denn nach der Praxis des Bundesgerichts sind diese sehr wohl justiziabel und für den Gesetzgeber verbindlich, soweit dieser raumwirksame Aufgaben wahrnimmt (BGer-Urteil 1C_157/2014 vom 4.11.2015 E. 3.3 mit Verweis auf BGE 112 Ia 65 E. 4). Vor diesem Hintergrund haben die Behörden bei der Erfüllung raumplanerischer Aufgaben – insbesondere bei der Festsetzung von Zonen samt deren Nutzungsumschreibungen – die massgebenden Zielsetzungen und Grundsätze zu berücksichtigen, und dies in optimaler Abwägung und Abstimmung räumlich wesentlicher Gesichtspunkte.

Art. 75 Abs. 1 BV räumt dem Bund nur (aber immerhin) eine Rahmen- oder Grundsatzgesetzgebungskompetenz ein, mit der Folge, dass der Bund den gesamten Sachbereich der Raumplanung wohl regeln darf, dies allerdings nur im Grundsätzlichen, d.h. nicht bis in alle Einzelheiten. Deswegen hält sich der Bundesgesetzgeber hinsichtlich der Dichte der Regelung zurück und überlässt (in verfassungskonformer Weise) den Kantonen substanzielle Regelungsspielräume. Damit ist klargestellt, dass das RPG keine abschliessende Kodifikation des Raumplanungsrechts enthält. Vielmehr ist es Aufgabe der Kantone und – nach Massgabe des kantonalen Rechts – der Luzerner Gemeinden (§§ 15-17 PBG), nicht etwa bloss den Vollzug des Raumplanungsrechts im engeren Sinn zu garantieren, sondern die rechtssatzmässige sowie die planerische Konkretisierung der im Bundesrecht verankerten raumordnungsrelevanten Grundsätze in differenzierter Weise festzulegen (zum Ganzen: Griffel, Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 3. Aufl. 2017, S. 17 ff. mit Hinweisen).

6.2.

6.2.1. Das Bundesrecht kennt keine abschliessende Zonentypologie. Das RPG nennt als Zonenarten nur gerade die Bauzonen (Art. 15 RPG), die Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG) sowie die Schutzzonen (Art. 17 RPG). Das kantonale Recht kann weitere Nutzungszonen vorsehen (Art. 18 Abs. 1 RPG; § 35 Abs. 5 PBG). Die Kantone sind aufgrund der Verfassung im Bereich des Raumplanungsrechts nicht nur ermächtigt, sondern darüber hinaus gehalten, die bundesrechtliche Grundnutzungsordnung gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG zu verfeinern und zu ergänzen (Muggli, in: Praxiskomm. RPG: Nutzungsplanung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2016, Art. 18 RPG N 1 ff.), da es Aufgabe der Kantone ist, eine umfassende, flächendeckende und situationsgerechte Nutzungsplanung vorzunehmen

(Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 18 RPG N 3). Sie haben sich – zwingend – an der bundesrechtlichen Typologie der Nutzungszonen, also der Unterteilung in Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen auszurichten (Muggli, a.a.O., Art. 18 RPG N 3; vgl. § 35 Abs. 1 PBG). Zudem ist ihre Gestaltungsfreiheit durch den Grundsatz der Trennung zwischen Bau- und Nichtbaugebiet begrenzt. Die kantonalen Zonen müssen demzufolge entweder Bauzonen im Sinn von Art. 15 RPG oder Nichtbauzonen sein (so: Caviezel/Fischer, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht [Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr], Zürich 2016, N 3.97; dazu ferner: LGVE 2011 II Nr. 9 E. 6).

Art. 18 Abs. 1 RPG erlaubt den Kantonen bzw. Gemeinden neben der Verfeinerung der Zonentypen auch eine Ergänzung der Zonenarten mittels Schaffung neuer Zonen. In diesem Sinn können die Gemeinden auch eigene Arten von Nutzungs- und Spezialzonen vorsehen (Jeannerat/Moor, in: Praxiskomm. RPG: Nutzungsplanung, a.a.O., Art. 14 N 50). Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an Bereiche innerhalb der Bauzone, die ein besonderes Schutzbedürfnis aufweisen, oder an die Befriedigung eines besonderen Nutzungsbedürfnisses in einer Nichtbauzone (z.B. in Form von Grün- und Erholungszone; Hettich/Mathis, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, a.a.O., N 1.58; auch: Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 18 RPG N 4).

6.2.2. Das luzernische Recht erwähnt in § 2 Abs. 1 PBG die in Art. 1 und 3 RPG verankerten Ziele und Grundsätze der Raumplanung explizit, mit der Folge, dass diese ebenso als Bestandteil der kantonalen Rechtsordnung gelten (LGVE 1998 II Nr. 5 E. 5 m.w.H.). Alsdann verpflichtet es die kommunalen Planungsträger – d.h. die Gemeinden – Zonenpläne sowie Bau- und Zonenreglemente zu erlassen und damit die zulässige Nutzung ihres gesamten Gemeindegebiets flächendeckend zu regeln (§§ 34 und 36 PBG). Nutzungspläne ordnen die zulässige Nutzung des Bodens (Art. 14 Abs. 1 RPG). Es geht mithin um die Unterscheidung und Trennung von Zonen nach Dichte und Nutzungsart. Grundsätzlich bestehen Nutzungspläne aus Karten (Plänen), die das Planungsgebiet in bestimmte Nutzungszonen unterteilen und in denen die Zuweisung der einzelnen Grundstücke ersichtlich ist, und aus einem Reglement, das die zulässige Nutzung mit speziellen, mehrheitlich baupolizeilichen Bau- und Nutzungsvorschriften in den einzelnen Zonen umschreibt (vgl. § 36 Abs. 1 PBG; Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 RPG N 20). Diese Gesamtheit bildet die baurechtliche Grundordnung einer Gemeinde. Mit dem Erlass von Nutzungsplänen erfüllen die Gemeinwesen die ihnen obliegende allgemeine Planungspflicht (Rahmennutzungsplanung, vgl. Art. 14 Abs. 2 RPG; § 34 PBG; Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 RPG N 7 und 9). Teilrevisionen bestehender Pläne und bereichsspezifische Sonderordnungen stehen nicht in Widerspruch mit der umfassenden Planungspflicht, sofern jene auf das Plangefüge des RPG abgestimmt werden (Tschannen, in: Praxiskomm. RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2016, Art. 2 N 60).

7.

7.1. Laut Bericht und Antrag (B+A) 13/2020 des Stadtrats Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 1. April 2020 (StB 210) soll mit der unstrittenen Anpassung eine Nachnutzung ermöglicht werden, bei der einerseits die bedeutsame Bausubstanz mit verhältnismässigem Aufwand erhalten werden kann, und andererseits der Ort auch künftig für die Bevölkerung zugänglich und lebendig bleibt. Die zukünftige Nutzung der Gebäude soll die öffentliche Nutzung des Parks nicht beeinträchtigen. Gemäss dem erwähnten B+A war noch vorgesehen, dass die Gebäude zu einem Teil öffentlich genutzt werden sollten. Die Neuvermietung soll mit einer Aufwertung der Grünanlage für die Öffentlichkeit einhergehen. Für die Nutzung als Musikhochschule gelte die Bestandesgarantie gemäss § 178 Abs. 2 PBG. Eine neue Nutzung wäre ohne Umzonung im Hauptgebäude nicht, im Ökonomiegebäude und Pförtnerhaus nur sehr eingeschränkt möglich.

Zur Verwirklichung dieser Ziele wurden die Parkanlage (bisher weitgehend Grünzone) sowie ein in Nord-Süd-Richtung verlaufender Zugangskorridor am westlichen Rand der Parzelle Nr. C. _____ einer neuen Sonderbauzone «Dreilindenparkzone (DR)» mit der Ordnungsnummer 511 zugewiesen. Die bisherige Zone für öffentliche Zwecke im nördlichen Bereich wurde aufgehoben. Der südseitige Hang, welcher bislang den Grünzonen Nrn. 431 respektive 433 zugewiesen war, bleibt (mit Ausnahme des Zugangskorridors) unverändert der Grünzone zugewiesen (auch Beilage zu den Erläuterungen des Stadtrats zur städtischen Volksabstimmung vom 29.11.2020 S. 12). Ebenso unverändert blieb die Überlagerung des gesamten Dreilindenparks mit der Ortsbildschutzzone B.

7.2.

7.2.1. Bei der Nutzungsplanung als Gestaltungsaufgabe kommt der zuständigen Planungsbehörde ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Es ist ihr überlassen, unter mehreren verfügbaren und zweckmässigen Lösungen eine gestalterische Planungsmassnahme auszuwählen. Ihr verbleibt daher im Rahmen der Zonenordnung «eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit» (BGer-Urteile 1C_479/2017 vom 1.12.2017 E. 7.1, 1C_893/2013 und 1C_895/2013 vom 1.10.2014 E. 3.2; Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl. 2022, S. 113 ff.). Weil dem Kantonsgericht in der Funktion als Rechtsmittelinstanz im Sinn von Art. 33 RPG nicht die Rolle einer Oberplanungsbehörde zukommt, darf es sein eigenes Planungsermessen nicht an die Stelle jenes des Planungsträgers setzen (BGE 140 I 326 E. 7.3, 131 II 81 E. 6.6; BGer-Urteil 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.2; LGVE 1998 II Nr. 5 E. 8 mit Hinweisen). Umso mehr hat sich das Kantonsgericht zurückzuhalten, wenn es Nutzungspläne, wie hier, als zweite Beschwerdeinstanz mit beschränkter Kognition zu überprüfen hat (LGVE 1999 II Nr. 9 E. 1c; ferner: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 280 vom 20.8.2008 E. 1c, bestätigt in Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 172 vom 10.6.2015 E. 2.1; vgl. vorne E. 2.4). Ein im Übrigen rechtmässiger Planungsentscheid ist daher zu schützen, auch wenn weitere, ebenso zweckmässige Planungslösungen denkbar sind (vgl. BGE 135 II 286 E. 5.3 und nicht publ. E. 6.3, 127 II 238 E. 3b/aa; BGer-Urteile 1C_483/2021 vom 10.3.2022 E. 4.3.2, 1C_629/2019 vom 31.3.2021 E. 3.1, 1C_365/2010 vom 18.1.2011 E. 2.3 [nicht publ. in: BGE 137 II 23]).

7.2.2. Einzuschreiten ist aber dann, wenn das Planungsermessen überschritten ist. Denn in einem solchen Fall ist eine Ortsplanung in einem bestimmten Punkt nicht nur unzweckmässig, sondern auch rechtswidrig (vgl. Wirthlin, Das Legalitätsprinzip im Bereich des Planungs- und Baurechts – ausgewählte Aspekte unter besonderer Berücksichtigung des Luzerner Rechts, in: AJP 2001 S. 518, auch zum Folgenden). Somit kann bei der Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst eingeschritten werden, wenn die Lösung der Gemeinde ohne sachliche Gründe getroffen wurde und schlechthin unhaltbar ist. Vielmehr darf und soll eine Planung dann korrigiert werden, wenn sie sich aufgrund überkommunaler öffentlicher Interessen als unzweckmässig erweist oder wenn sie den begleitenden Grundsätzen und Zielen nicht entspricht oder unzureichend Rechnung trägt (vgl. BGE 127 II 238 E. 3b, 116 Ia 221 E. 2c; vgl. auch BGE 145 I 52 E. 3.6). Die Grenze des Planungsermessens wird überschritten, sobald Ergebnisse anfallen, die sich als Folge deutlich unsorgfältiger Interessenabwägung sachlich nicht vertreten lassen, d.h. im Licht der Ziele und Grundsätze der Art. 1 und 3 RPG räumlich nicht mehr folgerichtig erscheinen (Hänni, a.a.O., S. 113). Verfassungsrechtlich unhaltbar ist eine Zoneneinteilung, wenn sie sachlich nicht haltbar, also willkürlich ist (BGE 117 Ia 302 E. 4b).

7.3

7.3.1. Anders als die Beschwerdeführerin darzulegen versucht und wie im angefochtenen Entscheid zutreffend ausgeführt wird, wurde in der Vorprüfung vom 15. November 2018 nicht die Zuweisung des Gebiets Dreilindenpark zu einer Sonderbauzone bemängelt, sondern eine basierend auf einem konkreten Projekt «massgeschneiderte» Zone, mit anderen Worten eine Spezial- oder Sonderbauzone, im Gegenteil gerade empfohlen. Kritisch beurteilt und negativ vorgeprüft wurde Art. 11a BZR hingegen insofern, als er in den Absätzen 3 – 6 ein projektbezogenes Verfahren für Neubauten vorsah. Daraufhin wurde Art. 11a BZR gemäss den kantonalen Vorbehalten entsprechend überarbeitet und bereinigt. Dabei wurde auch der zwischenzeitlich ergangene und am 17. Dezember 2018 kommunizierte Juryentscheid betreffend das Siegerprojekt der Finartis Kunsthandels AG und die weitere Stellungnahme der Kantonalen Denkmalpflege vom 17. April 2019 zu Art. 11a BZR berücksichtigt. Im abschliessenden Vorprüfungsbericht vom 6. Mai 2019 wurde Art. 11a Abs. 1 und 3 auch mit der von der Kantonalen Denkmalpflege verlangten Präzisierung zugestimmt und für Abs. 2 demnach die Ergänzung mit Satz 2 des jetzigen Wortlauts von Art. 11a BZR beantragt. Vor diesem Hintergrund und auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Verlaufs zwischen erstem und zweitem Vorprüfungsbericht ergibt sich, dass das im ersten Vorprüfungsbericht vorgeschlagene Vorgehen (Abwarten Siegerprojekt und anschliessende umfassende Vorprüfung einer darauf ausgerichteten Zone) eingehalten wurde.

7.3.2. Zudem kann der Beschwerdeführer aus den monierten Unterschieden zwischen der später öffentlich aufgelegten bzw. während des anschliessenden Einspracheverfahrens auch im Sinn der Beschwerdeführer angepassten und präzisierten Fassung von Art. 11a BZR und jener gemäss der zweiten Vorprüfung nichts zu seinen Gunsten

ableiten. Der Sinn eines Vorprüfungsverfahrens ist im Wesentlichen darin zu sehen, frühzeitig auf allfällige Planmängel hinzuweisen. Es soll vermieden werden, dass ein Rechtsschutzverfahren trotz mangelhafter Unterlagen durchgeführt wird oder der zuständigen Behörde nicht genehmigungsfähige Pläne vorgelegt werden (vgl. vorne E. 3.4). Die Vorprüfung bietet aber keine Gewähr für die Genehmigung, ist sie doch lediglich eine Stellungnahme des später Antrag stellenden Departements. Das Ergebnis eines Vorprüfungsverfahrens kann also keine bindende Wirkung für die Genehmigungsinstanz haben. Dies ergibt sich bereits aus dem Umstand, dass für das Vorprüfungsverfahren das BUWD verantwortlich ist (§ 19 Abs. 1 PBG), während der Regierungsrat für die Genehmigung des Zonenplan und des BZR zuständig ist (§ 64 Abs. 1 PBG). Aufgrund dieser unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen durfte kein Verfahrensbeteiligter verbindliche Äusserungen des BUWD im Vorprüfungsverfahren ableiten (LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 3.4.2 mit Hinweis auf 1999 II Nr. 25 E. 2b.). Wie die Beschwerdegegnerin überzeugend aufzeigt, erfolgte die Umformulierung von Art. 11a Abs. 1 BZR im Rahmen des Einspracheverfahrens während der öffentlichen Auflage aus sprachlichen Gründen, weil nicht im gleichen Absatz zweimal der Begriff Nutzung (der Nutzung dienende Infrastruktur sowie Nutzung des öffentlichen Parks) verwendet werden sollte. Diese sprachliche Bereinigung hatte inhaltlich keinen Einfluss auf den Gehalt von Abs. 1 (vgl. E. 10.3 ff. hiernach). Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass dieser Wortlaut zwar nicht vorgeprüft, aber gemäss den Amtsberichten der Kantonalen Denkmalpflege vom 28. April 2021 und der Dienststelle rawi vom 30. Juni 2021 bzw. 4. Januar 2022 im Rahmen des vorinstanzlichen Genehmigungsverfahrens zustimmend zur Kenntnis genommen wurde.

7.4.

7.4.1. Zutreffend ist hingegen, dass das instruierende Departement im Rahmen der zweiten Vorprüfung vom 6. Mai 2019 unter den Bemerkungen zur Ordnungsnummer 511 im Anhang 1 ausführte, dass die Dreilindenparkzone keine Sonderbauzone im Sinn des digitalen Zonenplanmodells oder des PBG und deshalb als Schutzzone nach den §§ 35 Abs. 1 und 60 PBG festzulegen und zu codieren sei. In der Spalte «Zonenart» sei daher nicht «Sonderbauzone», sondern beispielsweise «DP» (Dreilindenparkzone) einzutragen. Die Vorinstanz qualifiziert die umstrittene Zone im angefochtenen Entscheid als Sonderbauzone, wobei für die Genehmigung nicht der Zonentyp als solcher entscheidend sei, sondern was in der betreffenden Zone – auch unter Berücksichtigung allfälliger Überlagerungen wie hier der Ortsbildschutzzone B – konkret zulässig sei. Sofern die konkreten Nutzungsvorschriften dem geltenden Recht und den massgeblichen übergeordneten Planungsinstrumenten entsprechen, liege es im Ermessen der Stadt, eine Schutz- oder eine Sonderbauzone festzulegen. Die Dienststelle rawi habe im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gegen den Zonentyp «Sonderbauzone» denn auch keine Einwände erhoben.

7.4.2. Nach § 17 der Geoinformationsverordnung (GIV; SRL Nr. 29a) haben die Gemeinden bei der Verwaltung und Nutzung ihrer raumbezogenen Daten nach gemeinsamen Normen und Standards zu arbeiten (Abs. 1 lit. a), die Weisungen des

Regierungsrats für die Datenmodelle und Schnittstellen zu beachten (lit. b), die Datenbeschaffung und -verwaltung mit der Dienststelle Raum und Wirtschaft abzusprechen und zu koordinieren (lit. c) und ein Register über die von ihnen verwalteten raumbezogenen Daten zu führen (lit. d). Sie teilen der Dienststelle rawi laufend mit, welche Datensätze von ihnen verwaltet werden (Abs. 2). Die verbindliche Codeliste zur Erstellung digitaler Zonenpläne erlaubt es, den Informationsobjekten einen eindeutigen Code zuzuordnen. Jedes Objekt ist daher mit einem Code gemäss kantonalen Codeliste zu versehen. Die Erläuterungen zu den Codelisten beschreiben die Zonenarten gemäss der revidierten Fassung des PBG. Den Daten der digitalen Zonenpläne kommt im Unterschied zu den genehmigten Originalplänen keine Rechtswirkung zu (Richtlinien zur Erstellung digitaler Zonenpläne der Dienststelle rawi vom 21.6.2016 S. 4 Ziff. 2 und 2.1, abrufbar über https://www.raumdatenpool.ch/Dokumente/Richt_Zonpl_LU_v2.0.pdf, vgl. auch Anhang 2 [Codeliste Grundnutzung, S. 32 ff.] und Anhang 3 [Erläuterungen zur Codeliste, S. 46 ff.], zuletzt besucht am 3.3.2023).

7.4.3. Mit Amtsbericht vom 4. Januar 2022 stimmte die Dienststelle rawi im Rahmen des Genehmigungsverfahrens aus Sicht Raumentwicklung der Zonendefinition als Sonderbauzone mit dem Code 5401 zu, weil sie die Erläuterungen der Beschwerdegegnerin als nachvollziehbar erachtete. Der «Schutz» werde gemäss der BZO-Systematik mit der überlagernden – und für die Stadt Luzern bewährten – Ortsbildschutzzone sichergestellt. Die Beschwerdegegnerin begründete ihren Entscheid, den Dreilindenpark im Zonenplan abweichend zur Feststellung im Vorprüfungsbericht vom 6. Mai 2019 nicht als Schutzzone zu behandeln, damit, dass aufgrund der Systematik der BZP nur die Naturschutzzonen als Schutzzonen im Sinn des PBG in der Grundnutzung ausgeschieden seien. Alle anderen «besonderen Zonen» wie Tourismuszone oder Zone Allmend würden als Sonderbauzonen behandelt.

In diesem Zusammenhang ist vorab festzuhalten, dass die Neuausscheidung des Südhangs der Dreilindenkuppe als Naturschutzzone schon anlässlich der Zonenplanungsamtrevision 2013 letztlich nicht weiterverfolgt worden war (Erläuterungsbericht der städtischen Baudirektion zum Entwurf für kantonale Vorprüfung und Mitwirkung vom September 2010 S. 58 [zit.: Erläuterungsbericht 2010], abrufbar über https://www.stadtluzern.ch/_docn/417446/BZO_BerichtWeb.pdf, zuletzt besucht am 3.3.2023). Wie die Dienststelle rawi im erwähnten Amtsbericht vom 4. Januar 2022 zutreffend festgestellt hat, ist insofern nachvollziehbar und liegt im Planungsermessen der Beschwerdegegnerin, dass sie auch im Rahmen der jetzigen Teilrevision die Dreilindenparkzone nicht als eigenständige Schutzzone ausgeschieden hat, zumal der Schutz mittels der schon gemäss Art. 11a BZR beschränkten Nutzungsmöglichkeiten und mit der überlagernden Ortsbildschutzzone B mit zusätzlich konkretisierten Schutzvorschriften wirksam gewährleistet werden kann (E. 7.4.4 ff. hiernach). Ferner wurden die Sonderbauzonen mit der BZO-Revision 2013 zwar grösstenteils, nicht aber vollumfänglich, durch die Wohnzone, die Zone für öffentliche Zwecke und die Grünzone ersetzt (vgl. Erläuterungsbericht 2010 S. 22 Ziff. 4.2 und S. 48 ff.). Dennoch definiert auch das revidierte städtische BZR vom 17. Januar 2013 weiterhin «massgeschneiderte», spezielle Zonen mit differenzierten Nutzungen, so die Tourismuszone (Art. 10 BZR), die Allmendzone (Art. 11 BZR [frühere Sonderbauzone 5,

vgl. Erläuterungsbericht 2010 S. 63), die Tribschenstadtzone (Art. 12 BZR) sowie die Wettsteinparkzone (Art. 13 BZR), die zwar nicht ausdrücklich als Sonderbauzonen bezeichnet, funktional aber als eigentliche Sonderlösungen im Sinn von nutzungsplanerisch auf die konkreten Verhältnisse massgeschneiderten Lösungen ausgestaltet sind.

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin im Rahmen des ihr in diesem Bereich zustehenden Ermessens im hier umstrittenen Dreilindengebiet, das ebenfalls auf engerem Raum verschiedene Nutzungsbedürfnisse sicherstellen soll, mit der Dreilindenparkzone eine weitere spezielle Zone im Sinn von Art. 18 Abs. 1 RPG und § 35 Abs. 5 PBG schaffen will. Hinzu kommt, dass nicht die technische Bezeichnung der Zone, sondern deren effektive Ausgestaltung durch die sie konkretisierenden Nutzungsvorschriften, mithin ihre materielle Qualifikation bzw. Funktion, massgebend ist für die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht. Schliesslich ist nicht erkennbar, inwiefern die streitbetroffene Zone dem gemäss Art. 18 RPG eingeräumten Rahmen widersprechen sollte. Gegenteiliges vermögen auch die Beschwerdeführer nicht überzeugend aufzuzeigen. Hier geht es um einen baulich klar abgegrenzten Bereich, der besonderen Nutzungsbedürfnissen dienen soll und gleichzeitig ein besonderes Schutzbedürfnis aufweist, die mit dieser Sonderbauzone nach Art. 18 RPG wirksam umgesetzt werden können, wie die nachfolgenden Erwägungen aufzeigen (vgl. dazu E. 7.4.4-7.4.8 hernach).

7.4.4. Schutzzonen im Sinn von Art. 17 RPG sind grundsätzlich Nichtbaugebiete (BGE 123 II 499 E. 3b/bb) und werden an sich im Nichtsiedlungsgebiet festgesetzt. Vorbehalten sind eine Bauzone überlagernde Schutzzonen (vgl. nachfolgend). Bauten und Anlagen in Schutzzonen sind zulässig, sofern sie dem Schutzziel, welches die Schutzzonen anstreben, nicht entgegenstehen. Schutzzonen dienen nach § 60 Abs. 1 PBG dem Schutz von Bächen, Flüssen, Seen und ihren Ufern (lit. a), besonders schönen sowie naturkundlich oder kulturgeschichtlich wertvollen Landschaften (lit. b), bedeutenden Ortsbildern, geschichtlichen Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmälern (lit. c) und Lebensräumen für schutzwürdige Tiere und Pflanzen (lit. d). Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die dem Zonenzweck entsprechen und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht. Die Gemeinde legt insbesondere die erforderlichen Bau- und Nutzungsbeschränkungen fest (§ 60 Abs. 2 PBG). Als Beispiele solcher eigenständiger Schutzzonen sind Naturschutzzonen, Landschaftsschutzzonen, Archäologiezonen, archäologische Schutzzonen sowie Grundwasser- und Quellschutzzonen zu nennen (vgl. z.B. § 61 PBG ZH; zum Ganzen, a.z.F.: Caviezel/Fischer, in: Fachhandbuch öffentliches Baurecht, a.a.O., N 3.94-3.96).

Wirksamer Schutz ist allerdings auch möglich, ohne eigenständige Schutzzonen festzulegen, denn auch mit anderen Mitteln kann ein Schutzziel erreicht werden – oft mit geringerem Aufwand. Aus diesem Grund räumt Art. 17 Abs. 2 RPG den Kantonen einen entsprechenden Spielraum ein. Das kantonale Recht kann an Stelle von eigenständigen Schutzzonen andere geeignete Massnahmen vorsehen, um die unter Art. 17 Abs. 1 RPG als schutzwürdig bezeichneten Objekte wirksam zu schützen. Beispielsweise können mit einer die Grundnutzungsordnung/-zone überlagernden Schutzzone strengere Vorschriften für die Erstellung von Bauten aufgestellt werden.

Diese ergänzen die Grundnutzungsvorschriften mit zusätzlichen Nutzungs- und Baubeschränkungen, womit den Schutzanliegen Rechnung getragen werden kann. Auch Spezialzonen nach Art. 18 RPG können Schutzfunktionen übernehmen. So können im Bereich des Heimatschutzes nach Massgabe des kantonalen Rechts auch Zonen geschaffen werden, die eine Nichtbauzone überlagern und zu Folge ihrer Zielsetzung wie eine Schutzzone wirken (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 17 RPG N 34).

7.4.5. Liegt – wie hier – keine Bundesaufgabe vor, müssen Kantone und Gemeinden das ISOS berücksichtigen (Art. 11 der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz [VISOS; SR 451.12]), wobei ihnen ein erheblicher Ermessensspielraum zusteht. Gemäss der richtungsweisenden Festlegung S3 des Kantonalen Richtplans 2009, teilrevidiert 2015, geringfügig angepasst im Sinn von § 14 Abs. 4 PBG im Jahr 2019 (KRP, vgl. <https://richtplan.lu.ch>, zuletzt besucht am 3.3.2023), werden der Schutz und die Erhaltung bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler unter Berücksichtigung zonenkonformer Nutzungsvorhaben mit geeigneten organisatorischen und raumplanerischen Massnahmen sichergestellt. Die Gemeinden mit Ortsbildern von nationaler oder regionaler Bedeutung berücksichtigen die Inhalte des ISOS im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung in den kommunalen Planungen. Sie sorgen dabei dafür, dass die Ortsteile ihre Funktionen erfüllen und stimmen die Bau- und Nutzungsvorschriften darauf ab (KRP, Koordinationsaufgabe S3-1). Über die behördenverbindliche Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des ISOS auf diese Weise Eingang in die grundeigentümergeleitete Nutzungsplanung. Die Pflicht zur Beachtung findet ihren Niederschlag zum einen in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung, zum anderen darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Licht der Heimatschutzanliegen vorzunehmen sind (zum Ganzen: BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer-Urteil 1C_130/2014 vom 6.1.2015 E. 3.2). Das ISOS zeigt aus fachlicher Sicht den Wert eines Ortsbilds auf und ist damit eine Wertungshilfe für die raumplanerische Interessenabwägung (vgl. Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung, Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung [ISOS; Hrsg.: VLP-ASPAN, heute: Espace Suisse] Bern 2018, S. 15).

7.4.6. Die Hügelkuppe Dreilinden mit Villa, englischem Park und Wiesenhang ist als Umgebungszone mit Erhaltungsziel a («Erhalten der Beschaffenheit als Kulturland oder Freifläche. Die für das Ortsbild wesentliche Vegetation und Altbauten bewahren, störende Veränderungen beseitigen.») im ISOS eingetragen. Die Gebäude sind zudem als Einzelelemente mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) erfasst (vgl. ISOS Kanton Luzern, Bd. 1.2, 2006, S. 353 f.), was bei allen Verfahrensbeteiligten unbestritten ist. Das Erhaltungsziel A ruft nach grösster Sorgfalt und bedeutet, dass alle Bauten, Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten sind (ISOS Kanton Luzern S. 550). Veränderungen sind nur in geringem Mass möglich und es gilt ein grundsätzliches Abbruchverbot (vgl. Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung, a.a.O., S. 39).

7.4.7. Weiter sind die bestehenden Gebäude des Dreilindenparks im Sinn von § 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Schutz der Kulturdenkmäler (DSchG; SRL Nr. 595) im kantonalen Denkmalverzeichnis als denkmalgeschützte Objekte eingetragen (vgl. www.geo.lu.ch/map/kulturdenkmäler, zuletzt besucht am 3.3.2023), sodass sie ohne Bewilligung der zuständigen Dienststelle weder renoviert, verändert, beseitigt, zerstört noch sonst in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden dürfen. Sie sind so zu erhalten, dass ihr Bestand dauernd gesichert ist (§ 5 Abs. 1 DSchG). Dieser Auftrag ist als Koordinationsaufgabe S3-2 auch im KRP 2009/2015 festgehalten. Demnach sind die Kulturdenkmäler, die im kantonalen Denkmalverzeichnis eingetragen sind, in ihrer Substanz zu erhalten, zu pflegen und einer zweckmässigen Nutzung zuzuführen. Die Gemeinden berücksichtigen in ihren Zonenplänen die Bau- und Kulturdenkmäler gemäss Denkmalverzeichnis. Schliesslich sind Villa, Ökonomiegebäude und Pförtnerhaus als Teile der Baugruppe Dreilinden im Bauinventar als schützenswert vermerkt (<https://www.geo.lu.ch/map/kulturdenkmal>, zuletzt besucht am 3.3.2023; vgl. auch KRP 2009/2015 Koordinationsaufgabe S3-3). Gemäss Inventareintrag gehört das Dreilindengut mit Villa, Pförtnerhaus, Ökonomiegebäude und Park zu den eindrucklichsten Architekturschöpfungen des späten 19. Jahrhunderts. Ein integrales Element dieser eindrucklichen Architekturkomposition sei der Dreilindenpark, ein englischer Garten, der die ausstrahlungskräftigen Baukörper in einen repräsentativen Rahmen setze und die grösste Parkanlage der Stadt Luzern sei (<https://www.geo.lu.ch/map/kulturdenkmal>, zuletzt besucht am 3.3.2023).

Das Bauinventar ist behördenverbindlich und hat Richtplan-Charakter. Sind im kantonalen Bauinventar gestützt auf § 1a Abs. 2 DSchG als schützenswert eingetragene Objekte, so hier die Baugruppe Dreilinden, von Planungen oder Bewilligungen betroffen, ist die für Denkmalpflege und Archäologie zuständige kantonale Dienststelle in das Verfahren einzubeziehen (§ 142 Abs. 3 PBG sowie § 1c Abs. 1 DSchG; vgl. auch Art. 45 Abs. 1 Satz 2 BZR Stadt Luzern), was nach dem bisher Ausgeführten im Rahmen der vorliegenden Ortsplanung unbestrittenermassen der Fall war.

7.4.8. Dieser Würdigung des Dreilindengebiets sowie der darauf bestehenden Gebäulichkeiten im ISOS und im Bauinventar entsprechend ist und bleibt das gesamte Gebiet, namentlich auch die Parkfläche, mit der Ortsbildschutzzone B gemäss Art. 17 Abs. 1 und Art. 15 BZR überlagert, womit der Schutz des inventarisierten Standorts wie erwähnt auch ohne Ausscheidung als eigenständige Schutzzone im Sinn von § 60 PBG gewahrt wird. Gegenteiliges ist weder ersichtlich noch wird dies substantiiert geltend gemacht. Die Ortsbildschutzzonen A und B bezwecken den Schutz erhaltenswerter Stadtelemente und städtischer Ensembles. Bei wichtigen Bauvorhaben in diesen beiden Schutzzonen kann eine architektonischstädtbauliche Analyse des Bauortes verlangt werden, die Aufschluss geben soll über das Verhältnis des Bauvorhabens zu seiner Umgebung. Der Stadtrat kann Ausnahmen von den Schutzzonenvorschriften gestatten, sofern besondere Verhältnisse dies rechtfertigen, die Ausnahme dem Sinn und Zweck der Schutzzonen nicht widerspricht und ein qualitativvolles Bauprojekt vorliegt. Ein Abbruch eines Gebäudes oder Gebäudeteils darf in beiden Ortsbildschutzzonen erst erfolgen, wenn die Baubewilligung für den Neu- oder Umbau rechtskräftig ist (Art. 15 Abs. 1, 2, 5 und 6 BZR). Die Ortsbildschutzzone B im Besonderen bezweckt die Erhaltung schützenswerter Stadtteile, Bauten und

Gärten. Als wichtige Bestandteile des Stadtbildes und der Stadtentwicklung sind sie in ihrem Gesamtbild und in ihrer Primärstruktur zu erhalten (Art. 17 Abs. 1 BZR; BGer-Urteil 1C_471/2015 vom 7.1.2016 E. 4.3.4). Abbrüche von Bauten, Gebäudeteilen und Anlagen sind ausnahmsweise zulässig, wenn sie für die Ortsbildschutzzone B störend sind. Bei nicht störenden Bauten, Gebäudeteilen und Anlagen kann ausnahmsweise ein Abbruch bewilligt werden, wenn eine Sanierung aus statischen Gründen nicht möglich oder aus wirtschaftlichen Gründen unverhältnismässig wäre. Zudem können Klein-, An- oder Nebenbauten, welche für das Ortsbild nicht von Bedeutung sind, ausnahmsweise abgebrochen werden (Abs. 2). Neubauten und Veränderungen an bestehenden Bauten und Anlagen sind so auszuführen, dass sie sich bezüglich Lage, Stockwerkzahl, Fassadenhöhe, Volumen, Proportionen, Symmetrien sowie Materialwahl und Farbgebung in das Ensemble, welches das Quartierbild prägt, einfügen (Abs. 3 Satz 1). Ohnehin sind Bauten und Anlagen auf Stadtgebiet, somit auch im Gebiet Dreilindenparkzone, ganz generell qualitativ zu gestalten und kann der Stadtrat für städtebaulich wichtige oder quartierrelevante Projekte ein qualitätssicherndes Konkurrenzverfahren verlangen (Art. 1 Abs. 1 und 3 BZR Stadt Luzern).

Der Schutzzweck der Ortsbildschutzzone B und somit deren einschlägige Bestimmungen, namentlich auch Art. 17 Abs. 2 BZR Stadt Luzern, erfassen ausnahmslos alle in dieser Zone liegenden Grundstücke sowie die darauf gegebenenfalls stehenden Bauten. Dies unabhängig davon, ob diese – wie im vorliegenden Fall (vgl. E. 7.4.7) – nach dem DSchG und der zugehörigen Verordnung (Verordnung zum DSchG; SRL Nr. 595a) im Bauinventar als Einzelelement als schützens- oder erhaltenswert bezeichnet bzw. im ISOS mit dem Erhaltungsziel A verzeichnet sind. Die entsprechenden Bestimmungen beziehen sich unbeschadet einer objektspezifischen Schutzwürdigkeit auf das gesamte äussere Erscheinungsbild bzw. die Ensemble-Wirkung (vgl. Art. 15 Abs. 1 BZR Stadt Luzern sowie schon BGer-Urteil 1C_421/2012 vom 23.12.2013 E. 10). Dieses wird u.a. auch von einer Baute mit geringerer Schutzwürdigkeit oder Bedeutung sowie zudem von den konkreten örtlichen Freiräumen beeinflusst (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 17 77 vom 7.2.2018 E. 5.1.1).

7.5. Es bleibt anzufügen, dass die Dreilindenparkzone als innerhalb des Siedlungs- und Baugebiets ausgeschiedene Sonderbauzone keine Sonderbauzone bzw. Spezialzone im Sinn der Wegleitung zur Anwendung von Spezialzonen der Dienststelle rawi vom April 2011 (abrufbar über https://rawi.lu.ch/-/media/RAWI/Dokumente/Downloads/raumentwicklung/wegleitung_spezialzonen.pdf, zuletzt besucht am 3.3.2023) darstellt. Letztere hat die Ausscheidung von Spezialzonen abseits des Baugebiets zum Gegenstand und legt möglichst objektivierbare Kriterien fest, mit denen eine Spezialzone abseits des Baugebiets begründet werden kann (zit. Wegleitung S. 5 Ziff. 1). Sie handelt von der Abgrenzung zwischen zonenkonformen, ausnahmebewilligungsbedürftigen und planungspflichtigen Vorhaben (projektbezogene Nutzungsplanung) ausserhalb des Baugebiets (zit. Wegleitung S. 5 f. Ziff. 2). Eine Sonderbauzone im Sinn der Spezialzonen gemäss der erwähnten Wegleitung betrifft denn auch Nutzungen, welche in der Landwirtschaftszone wuchsen (z.B. ausserhalb des Baugebiets liegende Gewerbebetriebe) oder projektbezogen spezifische Anforderungen besitzen (zit. Wegleitung S. 9 Ziff. 4.1). Diese Sonder-

bauzone im Sinn der Wegleitung Spezialzonen sind demnach nicht vergleichbar mit der hier umstrittenen Sonderbauzone Dreilindenpark, die innerhalb des Baugebiets liegt. Folglich sind auch die regulatorischen Anforderungen an die Ausscheidung von Spezialzonen ausserhalb des Baugebiets (zit. Wegleitung S. 8 Ziff. 3 und S. 10 Ziff. 4.2.1) hier nicht einschlägig. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin muss deshalb die nutzungsrechtliche Regelung der fraglichen Sonderbauzone auch keinen erhöhten Bestimmtheitsanforderungen (im Sinn derjenigen für Spezialzonen gemäss der erwähnten Wegleitung) genügen.

7.6. Nach dem Gesagten erweist sich die Qualifikation der Dreilindenparkzone als Sonderbauzone nach Art. 18 RPG als rechtmässig. Diese Bestimmung erlaubt, dass hier die nutzungsplanerische Umsetzung der besonderen Nutzungs- und Schutzbedürfnisse mittels einer Sonderbauzone erfolgen soll.

8.

8.1. Die Beschwerdeführer sind der Meinung, die geplante Umzonung in eine Sonderbauzone sei nicht zweckmässig. Die derzeitige Zonenordnung sei beizubehalten bzw. die Frei- und Grünflächen des Parks seien in der Grünzone zu belassen und mit einem integralen Neubauverbot zu belegen.

8.2. Die Bauzonen können gemäss luzernischem Recht unterteilt werden in Kern- oder Dorfzonen, Wohnzonen, Arbeitszonen, Zonen für öffentliche Zwecke, Zonen für Sport- und Freizeitanlagen, Grünzonen und Verkehrszonen (§ 35 Abs. 3 sowie §§ 44 ff. PBG). Zur Bauzone können auch grundsätzlich nicht überbaubare Teile des Baugebiets gehören, wie etwa städtische Grünzonen und Parks, solange die bodenerhaltende Nutzung nicht im Vordergrund steht, sondern eher die intensive Nutzung als Erholungsraum oder Raum für den ökologischen Ausgleich (BGE 116 Ib 377 E. 2a = Pra 1992 Nr. 7; vgl. auch BGer-Urteil 1C_33/2015 vom 1.6.2015 E. 2.4). Die Grünzone nach Luzerner Konzeption wird ausdrücklich zu den Bauzonen gezählt und dient unter anderem der Erhaltung und Schaffung von Freiflächen im Baugebiet (§ 50 Abs. 1 lit. a PBG), so z.B. um für die Bevölkerung Räume für Erholung und Freizeit sicherzustellen oder Aussichtspunkte, Ortsbilder und Denkmäler zu schützen. Ferner dient sie auch der Freihaltung von Waldrändern im Siedlungsgebiet (§ 50 Abs. 1 lit. c PBG). Es handelt sich somit um bewusste Baulücken im Siedlungsgebiet. Sie dienen demnach insbesondere dem öffentlichen Interesse an der Begrünung der Siedlungsgebiete (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG), vermögen aber auch die Funktion einer Schutzzone zu übernehmen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 18 RPG N 26).

8.3. Das Gebiet Dreilinden liegt im Siedlungsgebiet und gehört schon unter der noch aktuellen Zonierung mit der Zone für öffentliche Zwecke und der Grünzone funktionell zu den Bauzonen (vgl. Überschrift zu §§ 40-52 sowie § 48 und 50 PBG), allerdings – wie ausgeführt – flächendeckend überlagert mit der Ortsbildschutzzone B

(vgl. Teilzonenplan 4 Wesemlin/Dreilinden vom 3.6.2014, abrufbar über https://geoshop.lu.ch/pdf/luze_zopla4.pdf). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin bedeutet die neue Zonenzuweisung der Parkanlage daher keine prinzipielle Abkehr von der bisherigen Zonenzuordnung: das entsprechende Gebiet ist und bleibt als städtischer Naherholungsraum innerhalb des Siedlungsgebiets planungsrechtlich Teil der Bauzone. Damit ist und war der Dreilindenpark zwar grundsätzlich als Grünfläche freizuhalten, er ist und war aber als Teil der Bauzone nicht per se «bautenfremd», worauf auch die Beschwerdeführerin selber in ihrer Beschwerde Bezug nimmt. Bauliche Tätigkeiten sind auch in der Grünzone in beschränktem Mass erlaubt. Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die dem Zonenzweck entsprechen und die das BZR für die betreffende Zone konkret vorsieht (§ 50 Abs. 2 PBG). Daraus ergibt sich auch, dass die Grünzone zwar «vorwiegend», aber nicht ausschliesslich der Freihaltung von Flächen dient, ansonsten § 50 Abs. 2 PBG ohne jeden Gehalt wäre. Meist sind in solchen städtischen Grünzonen darum auch bestimmte Kleinbauten zulässig, die nicht einzig der Bodenbewirtschaftung dienen (Muggli, a.a.O., Art. 18 RPG N 12). Immerhin ist dem Freihaltezweck insofern Rechnung zu tragen, als Bauten nur ausnahmsweise erlaubt sind und sie den Freihaltezweck höchstens geringfügig beeinträchtigen dürfen, sei es, weil nur eine kleine Fläche betroffen wird, sei es, weil die Bauten von der Nutzung und den Dimensionen her kaum raumwirksam in Erscheinung treten.

Andererseits definiert sich hier die Grundnutzung nicht allein aus dieser Grundzuordnung zur Kategorie Bauzonen, sondern vielmehr im Zusammenhang mit den spezielleren Bestimmungen zur Ortsbildschutzzone B (Art. 15 und 17 BZR) und den konkreten einschränkenden Nutzungsbestimmungen gemäss dem neuen Art. 11a BZR Stadt Luzern, welche den Grundsatzbestimmungen zur Bauzone vorgehen. Wie noch aufzuzeigen ist, schränken diese Bestimmungen die Überbauung des Parkgeländes mit hinreichender Normdichte ein (E. 9 ff. hiernach).

8.4.

8.4.1. Während in der Grünzone grundsätzlich nur Kleinbauten, also nutzungsbezogene Infrastrukturbauten und Nutzungen zulässig sind, die mit dem Zonenzweck der Erhaltung von Freiflächen vereinbar sind bzw. diesem Zweck dienen (§ 50 Abs. 2 PBG), dient die Zone für öffentliche Zwecke der Erfüllung vorhandener und voraussehbarer öffentlicher Aufgaben. Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen, die überwiegend zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden und die das BZR für die betreffende Zone konkret vorsieht. Dazu gehören jene Bauten und Anlagen, die dem Gemeinwesen unmittelbar durch ihren Gebrauchswert, entweder als Verwaltungsvermögen, oder als Sachen im Gemeingebrauch dienen, wie z.B. Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Spitäler, Gefängnisse oder Asylunterkünfte. Erfasst werden aber auch Bauten, die im Interesse der Allgemeinheit Aufgabe des modernen Leistungs- und Sozialstaats mittragen und erfüllen, wie z.B. Schwimmbäder, Tennisanlagen, Sportzentren, Parks und andere der Allgemeinheit offenstehende Anlagen (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 18 RPG N 19). Der Sinn dieser besonderen Zone besteht darin, mit grosszügigeren Bauvorschriften die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, die nach den Bestimmungen der umgebenden Zonen nicht oder

nur erschwert zulässig wären. Entsprechend dieser Privilegierung bei den primären Bauvorschriften sind die Nutzungen in solchen Zonen aber auf Bauvorhaben zu beschränken, die in einem engen Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Fritzsche/Bösch/Wipf, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 5. Aufl. 2011, S. 162; zum Ganzen auch: Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 4 vom 15.12.2015 E. 6.4.1; Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 07 326 vom 13.5.2008 E. 3a).

8.4.2. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Zuweisung eines Grundstücks in die Zone für öffentliche Zwecke ein Verbot für eine überwiegend – und ohnehin für eine ausschliesslich – private Nutzung nach sich zieht (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 14 111 vom 24.11.2014 E. 3.4, auch zum Folgenden). Dabei wird unterschieden zwischen öffentlichen Haupt- und Nebennutzungen (vgl. Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 127 f., a.z.F.). Nebenanlagen und Nebennutzungen, die dem Betrieb der öffentlichen Hauptnutzung dienen, sind in einer Zone für öffentliche Zwecke ebenfalls zonenkonform. Sie bedürfen keiner ausdrücklichen Erwähnung bei der Bestimmung des Verwendungszwecks in der kommunalen Bauordnung; dies solange die Nebennutzung keine eigenständige Bedeutung erlangt. Dem Nebenzweck kommt mithin in Bezug auf den Hauptzweck eine zudenende, untergeordnete Funktion zu (Gsponer, a.a.O., S. 85). Dies ist zu bejahen, wenn die private Nebennutzung eine notwendige Ergänzung zum öffentlichen Verwendungszweck darstellt und mithin betrieblich indiziert ist. So ist eine private Nutzung zulässig, wenn sie die Bedürfnisse der Benutzer der öffentlichen Baute oder Anlage befriedigt, wie dies beispielsweise zutrifft bei einem Restaurationsbetrieb oder einem Clubhaus bei einer Sportanlage. Hingegen erscheint der Zusammenhang einer privaten Nebennutzung zur öffentlichen Hauptnutzung nicht bereits dann als ausreichend, wenn sie lediglich demselben Tätigkeitsbereich in einem weit verstandenen Sinn zugeordnet werden kann. Ebenso wenig vermag die Erzielung von Synergieeffekten bei der Kombination von öffentlichen und gewerbsmässigen Bauten deren Zonenkonformität in einer Zone für öffentliche Zwecke zu begründen. Deshalb ändert die Erleichterung der Realisierung bzw. der Finanzierung der öffentlichen Baute an der Feststellung der Zonenwidrigkeit einer solchen privaten Nutzung in einer solchen Zone nichts. Weiter hat sich die Nebennutzung ausschliesslich auf den Hauptzweck zu beschränken und darf die Erfüllung des öffentlichen Verwendungszwecks nicht behindern. Schliesslich darf eine private Nebennutzung nur von untergeordneter Bedeutung sein und somit nicht ein Mass erreichen, das sie im Vergleich zur öffentlichen Nutzung ihrerseits zu einer Hauptnutzung macht (zum Ganzen: Gsponer, a.a.O., S. 171 ff.).

Um Mischnutzungen oder für das Gemeinwesen wirtschaftlich interessante Zusatznutzungen zu ermöglichen, kann ein Gebiet aus der Zone für öffentliche Zwecke in eine andere Bauzone, die auch private Bauten und Nutzungen zulässt, umgezont werden. Bei grösseren öffentlichen Projekten, die mit privaten Zusatznutzungen finanziert werden sollen, ist die Schaffung einer den konkreten Bedürfnissen angepassten Sonderbauzone denkbar (Gsponer, a.a.O., S. 182 f.).

8.5.

8.5.1. Die Beschwerdegegnerin legt überzeugend dar, dass nach dem Wegzug der Musikhochschule eine weitere Nutzung der geschützten Gebäude für einen öffentlichen Hauptzweck nicht vorgesehen und eine sinnvolle Weiternutzung mit Blick auf die hohen Instandsetzungs- und Unterhaltskosten der Gebäude (B+A 32/2010 betreffend Baukredit für die Sanierung Fassaden und Dächer der Liegenschaft Dreilinden) wichtig sei. Gestützt auf die öffentliche Ausschreibung gingen Betriebskonzepte von drei Bewerbern ein, wobei sich die vom Stadtrat eingesetzte Jury für das Konzept der Finartis Kunsthandels AG aussprach, weil deren Konzept u.a. mit der Absicht, Kunst aktiv über den Skulpturenpark, Ausstellungen und Veranstaltungen verschiedensten Gruppen der Bevölkerung näher zu bringen, überzeuge. Zudem zeige es ein hohes Bewusstsein für das sensible Umfeld der Liegenschaft und für die integral geschützte historische Gebäudesubstanz (Medienmitteilung der Beschwerdegegnerin vom 17.12.2018). Laut der Antwort des Stadtrats vom 16. Oktober 2019 auf die Interpellation 333 von Grossstadtrat Fabian Reinhard zur kulturellen Nutzung des Dreilindenparks werden die Gebäude mit Ausnahme des Ökonomiegebäudes, das teilweise für öffentliche Nutzungen wie Kunstausstellungen zugänglich gemacht werden soll, grundsätzlich nicht öffentlich zugänglich sein. Zu jenem Zeitpunkt plante die zukünftige Mieterin im Hauptgebäude eine Bibliothek mit dem Schwerpunkt Kunst und in den Räumlichkeiten im Haupt- und Pfortnergebäude Büros einzurichten.

Nach derzeitiger Aktenlage undzeitigem Stand der Kenntnisse werden die denkmalgeschützten Gebäude demnach künftig mindestens überwiegend privat genutzt werden. Die geplanten Nutzungen der Gebäude können auch nicht als untergeordnete Nebennutzungen zur öffentlichen Hauptnutzung des Parks qualifiziert werden. Es sind zudem keine ernsthaften Anhaltspunkte ersichtlich noch von den Beschwerdeführern geltend gemacht, dass in Beachtung der konkreten Schutz- und Erhaltenswürdigkeit der bestehenden Gebäude eine geeignete private Weiternutzung gefunden werden könnte, die zur öffentlichen Hauptnutzung des Parks als bloss untergeordnete Nebennutzung erschiene. Wie bereits ausgeführt wäre aber in einer Zone für öffentliche Zwecke eine überwiegende und ohnehin eine ausschliessliche Neunutzung durch Private nicht oder nur unter sehr einschränkenden Bedingungen zulässig (§ 178 Abs. 2 PBG, vgl. auch folgende E. 8.5.3). Schliesslich haben die geplanten Nutzungen in den Gebäuden im Verhältnis zur öffentlichen Parknutzung keine lediglich dienende, unterstützende, sondern durchaus eigenständige Funktion, was wiederum in einer Grünzone nicht zonenkonform wäre.

8.5.2. Im fraglichen Gebiet sollen einerseits die bestehenden, denkmalgeschützten Bauten erhalten und wirtschaftlich tragbar sowie sinnvoll weitergenutzt und andererseits die allgemeine Zugänglichkeit zum diese Bauten umgebenden öffentlichen Park gewährleistet werden. Dabei zeigte sich schon in einem frühen Planungsstadium, dass der Nutzung unter Beachtung der denkmalpflegerischen Bedeutung der Bauten und dem Öffentlichkeitscharakter der Parkanlage enge Grenzen gesetzt sind. Es sind also innerhalb desselben Areals gleichzeitig unterschiedliche, sich teilweise konkurrierende Nutzungen sicherzustellen, denen unter den konkreten Umständen nach der sachlich vertretbaren Ansicht der Beschwerdegegnerin weder die flächendeckende

Zuweisung zu einer Grünzone noch eine integrale Zuweisung zur Zone für öffentliche Zwecke umfassend gerecht werden kann. Die Grünzone im Sinn von § 50 PBG bzw. Art. 4 Abs. 3 und 4 BZR wie auch die Zone für öffentliche Zwecke im Sinn von § 48 Abs. 1 und 2 PBG bzw. Art. 4 Abs. 3 und 4 BZR dienen zwar dem Erhalt der Freifläche des öffentlichen Dreilindenparks (vgl. auch Anhänge 2 und 4 BZR), wirken jedoch beide limitierend auf die künftig möglichen zonenkonformen Nutzungen der historischen Gebäudegruppe. Wären die Gebäude Teil der Grünzone, wären darin nur Nutzungen zulässig, die mit dem Zonenzweck der Freihaltung vereinbar wären. Dass auch die Nebengebäude einer Nutzung zugeführt werden sollen, die nicht bloss Infrastrukturcharakter haben, liegt sodann im Ermessen der Beschwerdegegnerin. Es ist denn auch nicht ersichtlich noch substantiiert geltend gemacht, dass für den Erhalt des bestehenden Ensembles und eine wirtschaftlich sinnvolle und tragbare Weiter- bzw. Neunutzung der Bauten nur die Zuweisung zur Grünzone in Frage käme. Dass eine andere als die geplante Zonenzuweisung im Übrigen ebenfalls zweckmässig erschiene, gäbe dem Gericht angesichts des zu beachtenden Planungsermessens der Beschwerdegegnerin ohnehin keinen Anlass, korrigierend einzugreifen, solange die beabsichtigte Zonierung wie hier im Ergebnis sachlich vertretbar ist (E. 7.2 hier- vor). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der gesamte Südhang des Dreilindengebiets mit Ausnahme des Zugangskorridors im Zug der Einsprachen der Beschwerdeführer in der Grünzone belassen und die ursprünglich geplante Dreilindenparkzone in ihrer Ausdehnung redimensioniert wurde (Erläuterungen des Stadtrats Luzern zur städtischen Volksabstimmung vom 29.11.2020).

8.5.3. An dieser Beurteilung ändert auch die in § 178 PBG stipulierte Bestandesgarantie (vgl. auch die Spezialbestimmung von § 48 Abs. 2 Satz 2 PBG für die Zone für öffentliche Zwecke) nichts. In Bauzonen dürfen rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen, die den öffentlichrechtlichen Bau- und Nutzungsvorschriften widersprechen, erhalten und zeitgemäss erneuert werden (§ 178 Abs. 1 PBG). Sie dürfen zudem im Sinn der erweiterten Besitzstandsgarantie nach § 178 Abs. 2 PBG umgebaut, in ihrer Nutzung teilweise geändert oder angemessen erweitert werden, wenn dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht oder nur unwesentlich verstärkt wird (lit. a) und keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (lit. b). Während Erhaltung und zeitgemässe Erneuerung abgesehen von Sanierungspflichten, die übergeordnetes Recht – namentlich das Umweltschutzgesetz – vorsieht, grundsätzlich garantiert sind, darf bei Umbauten, Nutzungsänderungen und Erweiterungen neubauähnlichen Charakters die bestehende Rechtswidrigkeit (einschliesslich Zonenwidrigkeit) keine wesentliche Verschärfung erfahren. Daher ist es unzulässig, eine private Nutzung durch eine neue, ebenfalls zonenwidrige Verwendung zu ersetzen oder eine aufgegeben private Nutzung wiederaufzunehmen (Gsponer, a.a.O., S. 165). Mit einer umfassenden Interessenabwägung sind sodann insbesondere die privaten Interessen der Bauherrschaft an der Realisierung des Bauvorhabens den privaten Interessen der Nachbarschaft und den öffentlichen Interessen an der Durchsetzung der Bau- und Nutzungsordnung gegenüberzustellen. Wertungsmassstäbe bilden dabei vorab die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und 3 RPG (insb. haushälterische Bodennutzung [Art. 75 BV; Art. 1 Abs. 1 RPG] sowie Schaffung optimaler räumlicher Voraussetzungen für Bedürfnisse im Siedlungsbereich [Art. 1 Abs. 2 lit. b und

c RPG]). Nebst diesen planerischen Interessen sind auch polizeiliche und soziale Interessen miteinzubeziehen (zum Ganzen: LGVE 2015 IV Nr. 15 E. 3.3 und 3.6, mit Hinweisen sowie LGVE 2004 II Nr. 19 E. 3 f.).

Neben den bestehenden Gebäulichkeiten wird demnach nur ihre tatsächlich ausgeübte Nutzung im Rahmen ihrer bisherigen Zweckbestimmung vom Bestandesprivileg erfasst. Die bisherige, in der Grünzone grundsätzlich nicht zonenkonforme Nutzung des Hauptgebäudes als Musikhochschule war also bestandesprivilegiert. Eine neue Nutzung in der bestehenden Grünzone führte demnach zu einer unzulässigen Verstärkung der Rechtswidrigkeit und könnte daher keinen Bestandesschutz geniessen (§ 178 Abs. 2 PBG). Im Verlauf der mehrjährigen Evaluierungen und Planungen bezüglich des fraglichen Gebiets haben sich ferner nach Lage der Akten keine ernsthaften, realisierbaren Projekte für eine inskünftig öffentliche Weiternutzung der geschützten Gebäude abgezeichnet, was u.a. auch vor dem Hintergrund der mehrfachen Bau- und Nutzungsbeschränkungen durch Servitute erklärbar ist. Somit ist im heutigen Zeitpunkt bezogen auf die Gebäude von einer grundsätzlichen Änderung der öffentlichen zu einer ausschliesslich oder überwiegend privaten Nutzung auszugehen, die in der Zone für öffentliche Zwecke nicht zonenkonform wäre und zu einer im Sinn der erweiterten Besitzstandsgarantie nach § 178 Abs. 2 PBG unzulässigen (Verstärkung der) Rechtswidrigkeit führen würde.

8.6. Zusammenfassend ist nach Lage der Akten nachvollziehbar dargelegt, dass weder mit einer Beibehaltung der aktuellen Zonierung noch mit einer integralen Zuweisung zu einer Grünzone oder zur Zone für öffentliche Zwecke der mutmasslichen zukünftigen Nutzungsentwicklung der Gebäude hinreichend Rechnung getragen werden kann. Um die erforderlichen raumplanerischen Voraussetzungen zu schaffen, welche die Umsetzung dieser künftigen Nutzung ermöglicht und reguliert, bedurfte es einer Zonenplananpassung. Die vorgesehene Sonderbauzone erfüllt die Voraussetzungen von Art. 18 RPG (vgl. E. 7) und erweist sich als zweckmässig. Sie regelt die mit der geplanten neuen Nutzung verbundenen räumlichen Auswirkungen und fügt sich in sachgerechter Weise in die bestehende Zonierung der Umgebung ein. Hinzu kommt, dass die strittige Zonierung in kontinuierlicher Rücksprache und Zusammenarbeit mit den hierfür zuständigen kantonalen Fachstellen, u.a. dem BUWD, der Dienststelle rawi und namentlich auch der Dienststelle Hochschulbildung und Kultur, Abteilung Denkmalpflege und Archäologie, erfolgte. Es liegen denn auch keine Anhaltspunkte für eine deutlich unsorgfältige oder unvollständige Interessenabwägung vor. Vor diesem Hintergrund und des der Beschwerdegegnerin in diesem Zusammenhang zustehenden Planungsermessens (vgl. vorne [...] und E. 7.2.1) erweist sich der kommunale Entscheid, eine spezielle Dreilindenparkzone, mit welcher die divergierenden Nutzungsbedürfnisse der bestehenden und zu erhaltenden Gebäude und des öffentlichen Parks auf die konkreten Örtlichkeiten und Bedürfnisse abgestimmt und gleichzeitig integral in einer Zone umfassend berücksichtigt werden können, als sachgerecht und nachvollziehbar und ist nicht zu beanstanden. Jedenfalls ist nach dem Gesagten nicht erstellt, dass die Zusammenführung der beiden bestehenden Zonen in einer neuen, einheitlichen Sonderbauzone den Zielen und Grundsätzen des übergeordneten Rechts nicht Rechnung tragen würde und im Ergebnis sachlich nicht vertretbar wäre. Dies zumal die Dreilindenparkzone überlagert ist mit der Ortsbild-

schutzzzone B, womit die in diesem sensiblen Gebiet erforderlichen Schutzanliegen hinreichend beachtet werden und gegebenenfalls die Mitwirkung der Kantonalen Denkmalpflege gesichert ist. Die einheitliche Zonierung von Gebäuden und Parkanlage rechtfertigt sich auch mit Verweis auf den Eintrag im Bauinventar, welcher das Dreilindengut mit Villa, Pförtnerhaus, Ökonomiegebäude und Park als Einheit betrachtet und wonach dieses zu den eindrucklichsten Architekturschöpfungen des späten 19. Jahrhunderts gehört und der Dreilindenpark ein integrales Element dieser eindrucklichen Architekturkomposition sei (<https://www.geo.lu.ch/map/kulturdenkmal>, zuletzt besucht am 3.3.2023). Damit erweist sich auch der angefochtene Genehmigungsentscheid, wonach die umstrittene Zonenzuweisung mit den massgebenden Planungsinstrumenten und übergeordnetem Recht, namentlich dem ISOS und der VISOS, in Einklang steht, in diesem Punkt als recht- und zweckmässig.

9.

9.1. Die Beschwerdeführer machen sodann in verschiedenem Zusammenhang geltend, Art. 11a BZR verstosse mangels genügender Bestimmt- und Klarheit gegen das Legalitätsprinzip und gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, weshalb der angefochtene Regierungsratsentscheid aufzuheben sei.

Der neue Art. 11a BZR lautet wie folgt:

Art. 11a Dreilindenparkzone (DR) (Ordnungsnummer 511)

- 1 Die Dreilindenparkzone bezweckt den Erhalt des Ensembles und des öffentlichen Parks. Sie regelt die Nutzung der historischen Bauten. Neubauten sind mit Ausnahme der Nutzung dienender Infrastruktur nicht zulässig.
- 2 In den drei bestehenden Gebäuden sind Wohnen, Dienstleistungen, Restaurants, Bildung, Kultur, Ausstellungen und Kunstdepot zulässig, mit Ausnahme Restaurant im Pförtnerhaus. Voraussetzung ist, dass sie das denkmalgeschützte Ensemble und die Schutzziele des ISOS nicht beeinträchtigen.
- 3 In der Gesamtanlage dürfen keine zusätzlichen Parkplätze erstellt werden.

Anhang 1 BZR wurde um die Zonen- und Dichtebestimmungen der neuen Dreilindenparkzone (Ordnungsnummer 511) ergänzt.

9.2. Nach Ansicht des Beschwerdeführers wird die zulässige Nutzung in den Gebäuden in Art. 11a Abs. 2 BZR zwar genau, die Nutzung ausserhalb der Gebäude (also im öffentlichen Park) hingegen nicht definiert, was im Ergebnis auch eine Verletzung der Planungspflicht gemäss § 36 Abs. 1 PBG darstelle. Art. 11a BZR enthalte weder eine explizite Nutzungsdefinition für den öffentlichen Park, noch entsprechende Nutzungsvorschriften für diesen Bereich. Wo zwar der Zweck bestimmt, die Nutzung (mit Ausnahme innerhalb der Gebäude) aber nicht explizit geregelt sei, und auch keine Definition der «Infrastruktur» vorliege, noch der dieser «dienenden Nutzung», könne nicht ernsthaft von klarem Recht und bestimmtem Gesetzestext gesprochen werden. Dies widerspreche dem Legalitätsprinzip. Gerade die unterschiedlichen Auslegungen der Beschwerdegegnerin und der Vorinstanz zu den möglichen Nutzungen im öffentlichen Park belegten die Notwendigkeit, in Art. 11a BZR die

Zonenordnung vollständig, rechtlich einwandfrei, unmissverständlich und klar zu regeln, was mit der genehmigten Fassung nicht der Fall sei.

Auch die Beschwerdeführerin moniert die Regelungslücke bzw. Unklarheit des Art. 11a BZR. In der Nutzungsplanung müsse für die Gesamtfläche einer bestimmten Zone die zulässige (Grund-)Nutzung definiert sein. Es sei planerisch inkorrekt, in einer bestimmten Zone nur eine ganz bestimmte Fläche dieser Zone – hier: jene der historischen Gebäulichkeiten – nutzungsrechtlich zu regeln, den Rest der Fläche – hier: die heutigen Freiflächen des Parks – aber auszuklammern. Der Umstand, dass Art. 11a BZR den Zweck der Zone mit «Erhalt des Ensembles und des öffentlichen Parks» definiere, stelle – entgegen der Auffassung des Regierungsrats – keine hinreichende, dem Bestimmtheitsgebot genügende nutzungsrechtliche Regelung für eine Spezialzone (oder «Sonderbauzone») dar, die besonderen, erhöhten Bestimmtheitsanforderungen genügen müsse. Die Grundnutzung der Parkfläche ausserhalb der historischen Gebäulichkeiten sei nach der beschlossenen Umzonung des Dreilindenparks – nach dem Wortlaut von Art. 11a BZR – nicht geregelt und finde auch in den Anhängen zum BZR nirgends seinen Niederschlag, dies im Unterschied zur bisher zonenrechtlich klar definierten Grundnutzung (Zone für öffentliche Zwecke und Grünzone mit Zweckbestimmung gemäss Anhang 2 und Anhang 4 zum BZR). Die Grundnutzung der Aussenflächen des Parks sei nicht rechtsgenügend bestimmt und damit rechtswidrig.

9.3. Die Beschwerdegegnerin hält dafür, entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer sei die Zweckbestimmung/Nutzung der Zone Dreilindenpark klar definiert. Diese bezwecke den Erhalt des Ensembles und des öffentlichen Parks und regle die Nutzung der historischen Bauten. Neubauten seien mit Ausnahme der Nutzung dienender Infrastruktur nicht zulässig. Beim Begriff Infrastruktur sei klar, dass es sich nicht um eine Nutzung gemäss Art. 11a Abs. 2 BZR handle. Sie habe gemäss Art. 11a Abs. 1 BZR einer dieser Nutzungen oder dem öffentlichen Park zu dienen, könne also selbst keine der angeführten Nutzungen sein. Denkbar seien z. B. Infrastrukturen für die Parknutzung wie z.B. eine Buvette oder eine WC-Anlage oder eine unveränderte Anzahl Parkplätze für die angeführten Nutzungen. Die übrige Fläche sei als öffentlicher Park zu nutzen und dürfe nicht mit Neubauten bebaut werden. Dass die Nutzungen Wohnen, Dienstleistungen, Restaurants, Bildung, Kultur, Ausstellungen und Kunstdepot nur in den drei bestehenden Gebäuden zulässig seien, sei in Art. 11a Abs. 2 BZR klar formuliert. Nach der öffentlichen Auflage seien im Rahmen der Einspracheverhandlungen Anpassungen und Präzisierungen im Sinn der Anliegen der Einsprecher vorgenommen und zur Abstimmung gebracht worden. Im Übrigen verwies die Beschwerdegegnerin auf B+A 13/2020 und die Erwägungen des angefochtenen Entscheids.

9.4. Gemäss dem angefochtenen Entscheid der Vorinstanz erstreckt sich die Zweckbestimmung dem klaren Wortlaut nach über die gesamte Dreilindenparkzone, also auch über den öffentlichen Park. Alle baulichen Massnahmen und Nutzungen, die in der neuen Dreilindenparkzone realisiert werden sollen, müssten diesem Hauptzweck dienen, ansonsten seien sie nicht zonenkonform und damit nicht bewilligungsfähig. Damit einher gehe die Vorgabe, dass der Park öffentlich bleiben müsse und

nicht privatisiert werden dürfe. Obwohl nicht ausdrücklich festgehalten, sei Absatz 1 eindeutig so zu verstehen, dass der öffentliche Park als solcher genutzt werden solle und dürfe. Absatz 2 beziehe sich nach seinem klaren Wortlaut auf die drei bestehenden Gebäude und regle die darin zulässigen Nutzungen abschliessend. Im Umkehrschluss seien die erwähnten Nutzungen ausserhalb dieser bestehenden Gebäude nicht zulässig. Hinzu komme, dass die erwähnten Nutzungen nur zulässig seien, wenn das denkmalgeschützte Ensemble und die Schutzziele des ISOS nicht beeinträchtigt würden. Bei sämtlichen Vorhaben in der Dreilindenparkzone seien zudem die Vorschriften der überlagernden Ortsbildschutzzone B zu beachten. Darüber hinaus würden die Bestimmungen über den Schutz der Kulturdenkmäler sowie das ISOS gelten. Schliesslich hätten sich die kantonale Denkmalpflege und die Dienststelle rawi in ihren Amtsberichten im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zustimmend zur Teilrevision im Gebiet Dreilindenpark geäussert.

9.5.

9.5.1. Die BZR umschreiben die Bauweise, den Zweck und das Mass der Nutzung für die einzelnen Zonen (§ 16 Satz 1 PBG). Die Nutzungsplanung legt mit anderen Worten in einem bestimmten Perimeter grundeigentümergebunden und parzellenscharf fest, wo (Ort), wie (Art) und in welcher Intensität (Mass) der Boden genutzt werden darf (Art. 21 Abs. 1 RPG; § 15 Abs. 2 PBG; Häuptli, in: Komm. zum Baugesetz des Kantons Aargau [Hrsg. Baumann/van den Bergh/Gossweiler/Häuptli/Häuptli-Schwaller/Sommerhalder Forestier], Bern 2013, § 15 N 20). Insofern enthält sie eine negative Abgrenzung des Zulässigen (zum Ganzen auch: Hänni, a.a.O., S. 155 ff.). Die mit der Erarbeitung von Nutzungsplänen beauftragten Behörden verfügen bei der Umschreibung des Detaillierungsgrads der Nutzungsvorschriften über einen Ermessensspielraum. Sie müssen bei der Normierung des Inhalts oder der Regelungsdichte des Nutzungsplans aber die künftigen Objekte und ihre Eigenschaften berücksichtigen. So ist es wegen der damit verbundenen Planungs- und Rechtsunsicherheit nicht möglich, einen Nutzungsplan (inkl. BZR) ohne inhaltliche Anforderungen an die künftigen Vorhaben zu erlassen. Der mit dem Plan geschaffene rechtliche Rahmen muss definitiv und präzise sein, insbesondere auch im Hinblick auf die materielle Koordination mit anderen Rechtsvorschriften, welche die spätere Umsetzung des Plans in Frage stellen könnten. Wichtig ist, dass klare und eindeutige rechtliche Vorgaben geschaffen werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten (Jeannerat/Moor, a.a.O., Art. 14 RPG N 14 und 21). Bauvorschriften müssen eine aus sich selber heraus nachvollziehbare, widerspruchsfreie und für alle verbindliche und zweckmässige Regelung enthalten (LGVE 2014 VI Nr. 10 E. 5.3).

Nutzungspläne sollen wie ausgeführt den zugewiesenen Raum flächendeckend erfassen und dabei allen Nutzungsbedürfnissen Rechnung tragen. Verlangt ist eine gesamtheitliche Betrachtungsweise; inhaltsleere Pläne, denen jeglicher fassbarer normativer Gehalt fehlt, sind zu vermeiden. Der erforderliche Präzisionsgrad hängt freilich von der Art der ausgeschiedenen Zone ab und kann nicht pauschal bestimmt werden (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 2 RPG N 25 mit Hinweisen; vgl. auch E. 9.5.2 hiernach). Müssen bestimmte Entscheidungen im Zeitpunkt des Planerlasses dennoch offenbleiben oder drängen sich vorübergehende Anordnungen auf,

so sind die hierfür bereitgestellten Instrumente einzusetzen, so namentlich die besonderen Nutzungszonen nach Art. 18 Abs. 2 RPG (Tschannen, a.a.O., Art. 2 RPG N 62). Schliesslich sind die bei der Festlegung des Nutzungszwecks in einem BZR verwendeten Begriffe einer weiten Auslegung zugänglich, denn ansonsten würde jede untergeordnete Projektergänzung eine Gesetzesanpassung durch den Souverän bedingen (Gsponer, a.a.O., S. 79 f.).

Auf kantonrechtlicher Ebene statuiert das PBG in § 36, welche Aspekte in den BZR zu regeln sind. Nebst allgemeinen Bau- und Nutzungsvorschriften für das ganze Gemeindegebiet sind darin auch spezielle Bau- und Nutzungsvorschriften für einzelne Zonen zu erlassen (Abs. 1). In Abs. 2 der Bestimmung werden solche Vorschriften beispielhaft aufgezählt, wobei diese nur zu erlassen sind, soweit sie notwendig und nach § 112a PBG zulässig sind. Die umfangreiche Liste der in § 36 Abs. 2 PBG erwähnten, einer kommunalen Regelung zugänglichen Aspekte macht deutlich, dass das zulässige Mass der Bodennutzung und die konkrete Gestaltung der Bauten entscheidend durch die kommunale Rechtslage bestimmt sein kann, zumal gerade kommunale Regelungen gegebenenfalls eine sachgerechte Rücksichtnahme auf die lokalen Gegebenheiten erst recht ermöglichen (publiz. Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 236 vom 29.4.2011 E. 5b/aa, mit Hinweisen).

9.5.2. Das Bestimmtheitsgebot als Teilgehalt des Legalitätsprinzips gemäss Art. 5 Abs. 1 und 36 Abs. 1 BV verlangt im Interesse der Rechtssicherheit (mit den Elementen der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns) und der rechtsgleichen Rechtsanwendung eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Diese müssen so präzise formuliert sein, dass die Rechtsunterworfenen ihr Verhalten danach ausrichten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (BGE 143 I 310 E. 3.3.1, 139 I 280 E. 5.1, 138 I 378 E. 7.2). Die generell-abstrakte Formulierung von Rechtssätzen setzt der Präzision und Vorhersehbarkeit indes Grenzen. Immerhin sind Blankettermächtigungen, die den Behörden völlig freie Hand lassen und sie dazu ermächtigen von Fall zu Fall zu entscheiden, unzulässig (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl. 2020, N 308 f.). In Bezug auf die notwendige Normdichte lässt sich der Grad der erforderlichen Bestimmtheit nicht abstrakt und schematisch festlegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Bestimmtheitsgrad hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab (BGE 143 I 253 E. 6.1, 141 I 201 E. 4.1, 139 II 243 E. 10, 136 I 87 E. 3.1 mit Hinweisen; BGer-Urteil 2C_109/2017 vom 3.7.2018 E. 5.3). Es ist also bereicherspezifisch zu differenzieren, wobei insbesondere auf die geregelte Materie und den Adressatenkreis der Norm Rücksicht zu nehmen ist (Schindler, in: St. Galler Komm. zur BV [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 5 BV N 33). Der Gesetzgeber kann nicht darauf verzichten, allgemeine, mehr oder minder vage und von der Praxis zu konkretisierende Begriffe zu verwenden (BGE 143 I 310

E. 3.3.1, 139 I 280 E. 5.1; 136 I 87 E. 3.1). Gerade wenn eine unbestimmte Vielheit von Sachverhalten geregelt werden soll, bedingt dies eine graduell offene Sprache. Im Übrigen bringt es der generellabstrakte Charakter des Gesetzes mit sich, dass nicht alle zukünftigen Anwendungsfälle erfasst werden können (sofern man sie überhaupt voraussehen kann), ganz abgesehen davon, dass es mitunter sachdienlich sein kann, den zuständigen Behörden einen gewissen Gestaltungsspielraum einzuräumen, damit sie den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen können (Epiney, in: Basler Komm. BV [Hrsg. Waldmann/Belser/Epiney], 2015, Art. 5 BV N 46).

Die Dichte der Norm hängt also massgeblich von der Eigenart des Regelungsgegenstands ab. Verlangt ist eine den jeweiligen Verhältnissen angemessene optimale Bestimmtheit oder – mit anderen Worten – eine unter Berücksichtigung aller massgebender Gesichtspunkte, namentlich auch der Vorausschbarkeit der Verhältnisse, optimale Determinierung (Wirthlin, a.a.O., S. 516 mit Hinweisen auch auf AGVE 1997 S. 299 ff.; vgl. grundlegend BGE 109 Ia 273 E. 4d). Konditional strukturierten Rechtssätzen ist eine gewisse Starrheit eigen, weshalb sie dem Wesen der dynamischen Raumplanung zuwiderlaufen. Das materielle Raumplanungsrecht behilft sich daher mit der Festsetzung von finalen Rechtssätzen, indem es sich darauf beschränkt, die Planung zumindest in groben Zügen mittels Verankerung von verbindlichen Zielen und Grundsätzen zu lenken. Die Wahl der erforderlichen Massnahmen bleibt dem Planungsträger überlassen (Gsponer, a.a.O., S. 135). Die Grenze des rechtsstaatlich Verantwortbaren sei dort zu ziehen, wo die betreffende Norm unnötigerweise wesentliche Wertungen der Gesetzesanwendung überlässt und wo sie überhaupt keinen fassbaren normativen Gehalt aufweist.

9.5.3. Das Legalitätsprinzip wird mit anderen Worten in der Praxis erheblich relativiert, da die Anforderungen an den Grad der erforderlichen Bestimmtheit von Praktikabilitätsüberlegungen und Flexibilitätsbedürfnissen abhängen: Allgemein gehaltene Bestimmungen werden als zulässig erachtet, wenn die Unbestimmtheit in der Technizität oder Komplexität der Materie begründet liegt oder im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit flexible Regelungen angebracht sind. Um beispielsweise wirtschaftlichen oder technischen Entwicklungen Rechnung tragen zu können, können Regelungen in allgemeiner Art und Weise umschrieben sein. Damit können ständige Anpassungen an veränderte Verhältnisse vermieden werden, wobei zu beachten ist, dass die wesentlichsten Wertungen nicht von der rechtsanwendenden Behörde vorgenommen werden dürfen. Der Gesetzgeber kann ferner je nach Materie nicht völlig darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die formal nicht eindeutig umschrieben werden können und die an die Auslegung durch die Behörde besondere Anforderungen stellen. Das Bestimmtheitserfordernis kann gleichsam kompensiert werden, wenn trotz generalklauselartig umschriebener gesetzlicher Grundlage eine gleichmässige und den besonderen Umständen Rechnung tragende Behördenpraxis vorliegt bzw. die durch die offenen Normen entstehenden «Freiräume» durch eine solche Behördenpraxis aufgefüllt werden. Zudem kann die rechtsanwendende Behörde Transparenz dafür schaffen, wie sie die betreffende Norm versteht und anzuwenden gedenkt (BGE 136 II 304 E. 7.6; zum Ganzen: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts Bd. 1, Bern 2012, N 1533 ff.).

10.

10.1. Beide Beschwerdeführer sind im Wesentlichen der Ansicht, es fehle an einer konkreten Nutzungsvorschrift für den öffentlichen Park, womit dieser Planbereich inhaltsleer sei, was dem Bestimmtheitsgebot zuwiderlaufe. Konkrete Nutzungsvorschriften bestünden gemäss Abs. 2 von Art. 11a BZR nur für die bestehenden Gebäude. Ob Art. 11a BZR der dargestellten Lehre und Praxis hinsichtlich Normdichte genügt, ist im Folgenden ausgehend von seinem Wortlaut und seiner Systematik zu prüfen.

10.2. Kommunale Regelungen ermöglichen eine besondere Rücksichtnahme auf lokale Gegebenheiten und damit ein Mehr an Sachgerechtigkeit (vgl. Wirthlin, a.a.O., S. 520). In diesem Sinn auferlegt sich das Kantonsgericht bei der Überprüfung des kommunalen Rechts eine gewisse Zurückhaltung (vgl. § 144 Abs. 2 VRG). Das gilt in besonderer Weise bei der Würdigung örtlicher und persönlicher Verhältnisse, ferner bei Fachfragen auf Spezialgebieten, in denen die Verwaltung über besondere Sachkunde, Fachwissen und Erfahrung verfügt, oder wenn ein Grenzfall vorliegt (LGVE 2000 II Nr. 18 E. 3a mit Hinweisen). Es übt bei der Auslegung kommunaler Bestimmungen in besonderer Weise Zurückhaltung, wenn verschiedene Auslegungen möglich sind und die kommunale Behörde ihren Auslegungsansatz mit sachlicher Argumentation untermauert und dementsprechend in der Praxis handhabt (zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 10 346 vom 4.11.2011 E. 8d/aa). Ein Eingreifen des Gerichts ist nur (aber immerhin) geboten, falls sich eine Auslegung des kommunalen Rechts im Ergebnis nicht halten lässt, also Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens vorliegt (vgl. zum Ganzen: LGVE 2020 IV Nr. 13 E. 3.3, a.z.F.; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 13 147 vom 13.3.2014 E. 4.2). Bei der Auslegung von kommunalem Recht ist auch die Gemeindeautonomie zu berücksichtigen (Art. 50 Abs. 1 BV). Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus (BGE 147 I 433 E. 4.1, 146 I 36 E. 3.1; BGer-Urteile 1C_92/2018 vom 9.7.2018 E. 3.1, 1C_161/2017 vom 4.9.2017 E. 3.1 und 1C_328/2007 vom 18.12.2007 E. 2; Donatsch, in: Komm. zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Hrsg. Griffel], 3. Aufl. 2014, § 20 N 57). Im vorliegenden Zusammenhang steht die Autonomie der Gemeinden, im Rahmen der Gesetzgebung und von übergeordnetem Recht, wozu auch der kantonale Richtplan gehört, ihre Ortsplanung nach ihren Verhältnissen und Bedürfnissen selbständig zu regeln, im Vordergrund. Es ist deshalb ihre Sache, unter Berücksichtigung von Art. 1 und 3 RPG die zulässige Nutzung in den einzelnen Zonen zu bestimmen (vgl. auch [...] und E. 7.2 hiervor).

Von der kommunalen Auslegung in einem konkreten Anwendungsfall zu unterscheiden ist jedoch die hier strittige Frage, ob Art. 11a BZR mit dem Legalitätsprinzip vereinbar ist und eine genügende Normierungs- und Bestimmtheitsdichte aufweist. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit sich die im Rahmen der Auslegung von

kommunalem Recht gebotene Zurückhaltung auch auf die Prüfung der notwendigen Bestimmtheit einer planerischen Entscheidung beziehen sollte (vgl. Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht vom 17.4.2021 E. 1.4.2). Erst wenn die dargestellten Anforderungen an das Legalitätsprinzip erfüllt sind, kommt der kommunalen Baubehörde bei der Anwendung und Auslegung dieser Norm ein Spielraum zu, in welchen das Kantonsgericht nicht einzugreifen hat. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass es in der Autonomie der Gemeinde liegt, eine entsprechend offen gehaltene Norm zu schaffen, die es erlaubt, den konkreten Verhältnissen im Einzelfall Rechnung tragen zu können. Die Grenze hierfür bildet die notwendige Bestimmtheit einer kommunalen Norm. Die rechtstaatlich gebotene Bestimmtheit fehlt aber nicht schon dann, wenn die kommunale Bestimmung eine Auslegung zulässt oder dieser bedarf.

10.3.

10.3.1. In Abs. 1 Satz 1 von Art. 11a BZR ist der primäre Nutzungs- bzw. Verwendungszweck der Dreilindenparkzone, nämlich der «Erhalt des Ensembles und des öffentlichen Parks» definiert. Zudem sind Neubauten in der Dreilindenparkzone nur zulässig, soweit sie «der Nutzung dienende Infrastruktur» darstellen (Abs. 1 Satz 3), alle anderen Neubauten sind demnach nicht zulässig. Im Sinn einer Gegen Ausnahme zu Art. 11a Abs. 1 Satz 3 BZR schliesst Art. 11a Abs. 3 BZR zudem in der Gesamtanlage die Erstellung zusätzlicher Parkplätze explizit aus. Parkplätze wären als Annexbauten zu den erlaubten Nutzungen nämlich grundsätzlich als «der Nutzung dienende Infrastruktur» zu qualifizieren und daher nach Abs. 1 Satz 3 prinzipiell zulässig. Der in Art. 11a Abs. 1 BZR statuierte Hauptzweck umschreibt somit den Grundnutzungscharakter, der in der gesamten Dreilindenparkzone gilt, und definiert die materiellen Leitplanken des gesamten Gebiets. Er bildet als erste Stufe Anknüpfungspunkt für die im Rahmen eines allfälligen Baubewilligungsgesuchs zu prüfende Zonenkonformität von baulichen Massnahmen oder Nutzungen (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG; § 195 Abs. 1 PBG) und umfasst nach seinem klaren Wortlaut die Gesamtfläche der Dreilindenparkzone, d.h. alle Vorhaben in der Dreilindenparkzone sind an diesem Hauptzweck auszurichten. Als Ziel- oder Grundsatzbestimmung erfüllt Abs. 1 eine normative Funktion, indem er als Anleitung für die Konkretisierung und Umsetzung von Art. 11a BZR dient und den im Rechtssetzungsverfahren erreichten Konsens festschreibt, demokratisch legitimiert und damit integrierend wirkt. Er legt nicht Rechtsfolgen für eine Vielzahl von Fällen fest, sondern gibt fundamentale oder richtungsweisende Entscheidungen wieder. Der normative Gehalt liegt nicht in der Regelsetzung, sondern in der verbindlichen Festlegung eines Grundsatzes oder eines Status, von dem auszugehen ist, oder eines Programms, das verwirklicht werden soll (vgl. Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl. 2013, N 304 f.). Dass die Zweckumschreibung einer Zone (mittels «bezweckt» oder «dient») ohne konkrete zusätzliche Nutzungsvorschriften implizit auch ihre Nutzungsmöglichkeiten definiert, entspricht im Übrigen gängiger Formulierung bei Zonenbestimmungen: beispielhaft seien hier § 50 PBG (Grünzone), Art. 19 (Friedhofschutzzone), Art. 20 (Naturschutzzone) sowie Art. 22 (Uferschutzzone) des BZR Stadt Luzern erwähnt. Auch das Muster-Bau- und Zonenreglement des BUWD vom April

2022 schlägt in Art. 9a (Grünzonen Gewässerraum) und in Art. 15a (Freihaltezone Gewässerraum) diese Formulierung vor (abrufbar unter https://baurecht.lu.ch/-/media/Baurecht/Dokumente/BZR/Muster_BZR_BUWD_mit_Erluterungen_April_2022_baurechtlu.ch.pdf, besucht am 3.3.2023).

10.3.2. Insgesamt kommen schon im Wortlaut von Abs. 1 hinreichend bestimmte und klare Zweckausrichtungen, nämlich einerseits der «Erhalt des Ensembles» (unter gleichzeitiger Vorgabe für die darin abschliessend zulässigen Nutzungsmöglichkeiten in Abs. 2) und andererseits der «Erhalt des öffentlichen Parks», zum Ausdruck. Dabei stehen die beiden Zweckausrichtungen «Erhalt des Ensembles» und «Erhalt des öffentlichen Parks» gleichwertig nebeneinander und bilden die den ganzen Perimeter bestimmende Grundnutzungsordnung. Beide Zweckausrichtungen sind zudem gekoppelt mit einem grundsätzlichen Neubauverbot für Bauten und Anlagen, die nicht untergeordnete, lediglich der Nutzung dienende Infrastruktur darstellen. Anders als die Beschwerdeführerin darzustellen versucht, wurde im Vorprüfungsbericht vom 15. November 2018 denn auch nicht der Neubau von solchen untergeordneten Infrastrukturanlagen, sondern jener von eigentlichen zusätzlichen Gebäuden thematisiert und verworfen. Ein Neubauverbot für solche nicht nur der Nutzung dienende Bauten und Anlagen ergibt sich aber unmissverständlich aus Art. 11a Abs. 1 Satz 3 BZR. Die Formulierung von Art. 11a Abs. 1 BZR enthält somit differenzierte Aussagen zur Erhaltung von Bauten und Freiräumen sowie zur erforderlichen Qualität von allfälligen untergeordneten Neubauten. Die Tragweite von Abs. 1 Satz 1 ist damit hinreichend klar.

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, kann Infrastruktur, die der Nutzung dient, schon vom Wortlaut her nur von untergeordneter Bedeutung und eingeschränkter Zweckbestimmung sein und insofern selber keine der in Art. 11a Abs. 2 BZR angeführten Hauptnutzungen darstellen. Infrastruktur hat vielmehr in einem sachlichen und funktionellen Zusammenhang zu den in der Dreilindenparkzone zulässigen Hauptzwecken/Nutzungen zu stehen, womit entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht nur den Nutzungsarten der Gebäude dienende Infrastrukturanlagen, sondern – wie die Vorinstanz zutreffend ausführt – auch der Parknutzung dienende erfasst sind. Zwar ist einzuräumen, dass der zuständigen Bewilligungsbehörde bei der Beurteilung, ob ein Vorhaben als «der Nutzung dienende Infrastrukturanlage» zu qualifizieren und bei deren örtlicher Situierung im Parkbereich ein nicht unerheblicher Beurteilungsspielraum zukommt. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die grundsätzliche Zweckausrichtung auf den Erhalt des Ensembles und den Erhalt des öffentlichen Parks hinsichtlich möglicher Infrastrukturanlagen limitierend wirkt. Daraus kann abgeleitet werden, dass solche Infrastrukturanlagen die öffentliche Parknutzung unterstützen sollen oder diese Nutzung und die Freihaltefläche nur geringfügig beeinträchtigen dürfen. Dies bedeutet mit anderen Worten auch, dass solche Infrastrukturanlagen nicht grosse, die öffentliche Parknutzung einschränkende Flächen beanspruchen und auch von ihrer Nutzung und den Dimensionen her nicht raumwirksam, sondern nur untergeordnet in Erscheinung treten dürfen. Auch mit Blick auf diese einschränkenden Grundnutzungsangaben drängt sich daher eine weitere Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs «der Nutzung dienende Infrastruktur» im jetzigen Planungsverfahren nicht auf. Dies umso weniger als die-

ser Begriff nicht vollkommen neu ist. Schon die Grünzone mit der Zweckbestimmung 02 gemäss Art. 4 Abs. 4 BZR i.V.m. Anhang 4 liess Parkanlagen, Spielplätze und nutzungsbezogene Infrastrukturbauten als zonenkonform zu. Mit einem integralen Neubauverbot, wie es die Beschwerdeführerin beantragt, wären hingegen auch Infrastrukturanlagen zur Parknutzung, wie beispielsweise ein Schräglift zur behindertengerechten Erschliessung, inskünftig nicht mehr realisierbar.

10.3.3. Mit Blick auf die Vielzahl der möglichen, nicht zum vornherein bestimmbarer oder vorhersehbarer Sachverhalte wäre sodann auch mit einer Einschränkung auf notwendige Infrastruktur für die Voraussehbarkeit der Rechtsanwendung nichts Entscheidendes gewonnen. Ohnehin wäre letztlich im Einzelfall zu beurteilen, ob eine geplante Infrastrukturanlage als in der Parkzone notwendig qualifiziert werden kann oder nicht. Es erscheint daher auch mit Blick auf die bisherige Regelung (Zulässigkeit von nutzungsbezogenen Infrastrukturbauten) sachgerechter, es der zuständigen Bewilligungsbehörde zu überlassen, jeweils die massgeblichen Interessen zu erheben und gegeneinander sorgfältig abzuwägen und zu entscheiden, welche der Nutzung dienende Infrastrukturanlagen mit dem Erhalt des öffentlichen Parks sowie den innerhalb der Gebäude zulässigen Nutzungen und den Ortsbildschutzbestimmungen vereinbar und somit zonenkonform sind. Es leuchtet auch ein, dass die Beschwerdegegnerin innerhalb des Parkgebiets für Infrastrukturanlagen keinen Perimeter bezeichnet hat, um in Hinblick auf künftige Entwicklungen flexibel zu bleiben und situativ die Besonderheiten des Einzelfalls beurteilen, gestalten und begrenzen zu können. Ob bauliche oder andere Vorhaben mit der öffentlichen Parknutzung vereinbar sind oder nicht und wo gegebenenfalls Abgrenzungen zwischen den sich möglicherweise konkurrenzierenden Nutzungen der Gebäude und der Parknutzung vorzunehmen sind, hängt ebenfalls von verschiedenen Faktoren im Einzelfall (so z.B. von der Grösse der beanspruchten Fläche, den Immissionen und von zeitlichen Komponenten [vorübergehender oder dauerhafter Natur]) ab, sodass eine generell-abstrakte Regelung oder die Bezeichnung eines Perimeters nicht angezeigt erscheint. Schon die Erstellung eines Schräglifts zur behindertengerechten Erschliessung würde einen solchen fix bezeichneten Perimeter wohl sprengen. Im Übrigen erschliesst sich aus den Ausführungen der Beschwerdeführerin nicht, welche Infrastrukturbauten sie im Rahmen der Parknutzung als notwendig qualifizieren würde und welche nicht. Jedenfalls wäre zumindest fraglich, ob die von ihr in anderem Kontext erwähnte WC-Anlage oder eine Spielschaukel für die den Park nutzende Öffentlichkeit noch als für die Parknutzung notwendige Infrastrukturbauten gelten könnten. Mit dem gewählten Wortlaut von Art. 11a Abs. 1 BZR («der Nutzung dienende Infrastruktur») ist der entsprechende Spielraum zwar grösser, wobei allerdings auch diesem mit der vorgegebenen Grundnutzung als öffentlicher Park und dem Umstand, dass es sich nur um untergeordnete Infrastrukturanlagen handeln darf, Grenzen gesetzt sind. Diese Grenzen erscheinen ausreichend klar, weshalb eine Ergänzung der kommunalen Norm nicht erforderlich ist. Damit kann offenbleiben, ob das Gericht im Rahmen der vorliegenden Überprüfungsfunktion der Planungsträgerin solche konkreten Anweisungen überhaupt erteilen dürfte.

10.4.

10.4.1. Auf zweiter Stufe werden in Abs. 2 von Art. 11a BZR innerhalb des als Grundsatz definierten Primärzwecks die auf Dauer ausgelegten Nutzungsarten für die historischen Gebäude näher konkretisiert und eingegrenzt. Nicht jede Nutzung in den drei Gebäuden ist zulässig, auch wenn sie den Primärzweck von Abs. 1 erfüllen würde, sondern nur die dort abschliessend umschriebenen Nutzungen, die zudem das denkmalgeschützte Ensemble und die Schutzziele des ISOS nicht beeinträchtigen dürfen. Abs. 2 regelt mithin die nach örtlichen und sachlichen Verhältnissen konkretisierte Nutzbarkeit innerhalb des Hauptzwecks gemäss Abs. 1 für diejenigen Gebäude, die öffentlich zur Vermietung ausgeschrieben wurden. Wie die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid ausführt, folgt aus dem klaren Wortlaut von Abs. 2, dass die dort umschriebenen Nutzungen auf den Freiflächen, die als öffentlicher Park genutzt werden sollen und dürfen, unzulässig sind. Damit werden die in den Gebäuden möglichen, öffentlichen oder privaten Nutzungen räumlich ausdrücklich abgegrenzt von der Parknutzung, um letztlich den Erhalt des öffentlichen Parks nicht zu beeinträchtigen. Indem diese abschliessend umschriebenen Nutzungsarten überdies generell die Schutzziele des ISOS, die auch den öffentlichen Park mitumfassen, nicht beeinträchtigen dürfen, ergibt sich auch diesbezüglich ein zusätzlicher Schutz für die öffentliche Parkanlage bzw. eine zusätzliche Vorgabe für eine dereinstige Gewichtung der konkreten Interessen. Hinzu kommt, dass die Freifläche des die zu vermietenden Gebäude umgebenden öffentlichen Parks nicht Gegenstand der Vermietung ist, also wie bis anhin allein dem städtischen Nutzungsregime als öffentlicher Park untersteht.

10.4.2. Art. 11a BZR ist sodann in Verbindung zu setzen mit der überlagernden Ortsbildschutzzone B und der Inventarisierung des Gebiets (Bauinventar und ISOS). Die entsprechenden Schutzbestimmungen von Art. 17 Abs. 1 BZR, welche die Erhaltung schützenswerter Stadtteile, Bauten und Gärten bezwecken, weil letztere als wichtige Bestandteile des Stadtbilds und der Stadtentwicklung in ihrem Gesamtbild und in ihrer Primärstruktur zu erhalten sind (E. 7.4.8 hiervor), konkretisieren und ergänzen die Zweckbestimmung von Art. 11a Abs. 1 sowie die Nutzungsvorschriften von Art. 11a Abs. 2 BZR und verleihen den darin enthaltenen Schutz- und Erhaltungsabsichten den nötigen Nachdruck. Damit hat die Beschwerdegegnerin bei der Beurteilung von künftigen baulichen und anderen Vorhaben im betroffenen Gebiet die Aspekte des Ortsbildschutzes und dessen klare, gesetzgeberische Vorgaben und Leitplanken zu beachten und kann sich nicht einfach von politischen Wunschkonzeptionen leiten lassen. Dies gilt namentlich auch für die Fläche des öffentlichen Parks. Konstitutiv ist für die Schutzobjekte «Gruppe», «Ensemble» und «Ortsbild» nämlich das Zusammenwirken von Baukörpern und Freiräumen an einem bestimmten Ort, wodurch ein unverwechselbares charakteristisches und siedlungsgestalterisch besonders wertvolles architektonisches Gepräge entsteht. Die Schutzwürdigkeit baulicher Gesamtheiten ergibt sich weniger aus dem Wert ihrer Bestandteile, als vielmehr aus deren Zusammenwirken zu einem charakteristischen Ganzen. In Ortsbildschutzbereichen sind Baukörper in Grösse, Anordnung, Erscheinungsbild sowie in ihren gegenseitigen Beziehungen grundsätzlich zu wahren und von ihnen umschlossene Freiräume sind in ihrer Dimension und ihrem Charakter zu erhalten (Engeler,

Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Diss. St. Gallen/Zürich 2008, S. 123, 125 f. und 155 f.; zum Ganzen auch publiz. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 20 147 vom 19.8.2021 E. 5.1.1, abrufbar unter https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve).

10.5. Insgesamt hat der kommunale Gesetzgeber mit dieser Zonierung und Art. 11a Abs. 1 und 2 BZR für das sensible Gebiet eine Grundwertung zum Ausdruck gebracht, die auf den grundsätzlichen Erhalt sowohl der Bauten als auch des öffentlichen Parks ausgerichtet ist. Damit hat er einer künftigen Beurteilung der Zonenkonformität einer Infrastrukturanlage oder einer Nutzung und für den Umgang mit künftigen Abwägungen zwischen mehreren öffentlichen oder zwischen öffentlichen und privaten Interessen hinreichend bestimmte Konturen verliehen. Der Dreilindenpark soll und darf auch künftig als öffentliche Freifläche genutzt und somit nicht privatisiert werden. Insofern erweist sich die Feststellung der Vorinstanz, Art. 11a Abs. 1 BZR Stadt Luzern enthalte eine Definition der auf der Dreilinden-Parkfläche zulässigen Nutzung, als zutreffend. Die Rüge der Beschwerdeführer, es sei nicht für die Gesamtfläche der umstrittenen Zone eine Nutzung definiert und demnach § 36 PBG verletzt, ist unbegründet.

10.6. Dieses Ergebnis wird auch durch die folgenden Erwägungen untermauert:

10.6.1. Die dargelegte Auffassung der Beschwerdeführer, Art. 11a BZR Stadt Luzern enthalte keine nutzungsrechtliche Regelung der Freiflächen ausserhalb der Gebäulichkeiten, also des öffentlichen Parks, findet auch vor dem Hintergrund, dass der frei zugängliche Dreilindenpark öffentlichen Grund darstellt, keine Stütze.

Gemäss Art. 664 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB; SR 210) stehen die öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Gemeinwesens, in dessen Gebiet sie sich befinden. Als öffentlicher Park, der gemäss der Zweckbestimmung in Art. 11a Abs. 1 Satz 1 als solcher auch zu erhalten ist, steht der Dreilindenpark daher auch inskünftig grundsätzlich der Allgemeinheit (offener Benutzerkreis) unentgeltlich und ohne besondere Bewilligung gleichermassen zur Benutzung offen, dies im Rahmen seiner Zweckbestimmung, seines baulichen Zustands, der örtlichen Verhältnisse und der geltenden Vorschriften (sog. schlichter Gemeingebrauch; vgl. auch: Art. 2 und 3 des städtischen Reglements über die Nutzung des öffentlichen Grundes [öG; sRSL Nr. 1.1.1.1.1]). Durch diesen offenen Benutzerkreis unterscheiden sich die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch vom Verwaltungsvermögen, das nur einem beschränkten Kreis von Benutzern, aber wie die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch unmittelbar öffentlichen Zwecken dient (vgl. hierzu: Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, N 2226). Aus seiner natürlichen Beschaffenheit, seiner Ausgestaltung und Lage und/oder seiner traditionellen, ortsüblichen Nutzung als Naherholungsraum und «Verweilfläche», der Begegnungs- und Erholungsfunktion zukommt, ergibt sich der bestimmungsgemässe Gebrauch und damit auch die primäre Zweckbestimmung des Dreilindenparks. Aus dieser primären Ausrichtung als grundsätzlich frei zugängliche Parkanlage lässt sich sodann ohne Weiteres auch die Nutzungsart ableiten. Insofern ist eine positive zusätzliche Definition oder Um-

schreibung dieser Nutzungsart nicht erforderlich. Mit der vorgesehenen Zweckbestimmung von Art. 11a Abs. 1 Satz 1, wonach der öffentliche Park und damit dessen bestimmungsgemässer Gebrauch erhalten werden soll, werden andere, mit dieser öffentlichen Parknutzung nicht vereinbare Nutzungsarten implizit negativ abgegrenzt bzw. ausgeschlossen.

10.6.2. Der Erhalt der öffentlichen Zugänglichkeit des Parks gemäss Art. 11a Abs. 1 Satz 1 BZR Stadt Luzern hindert das hoheitsberechtigte Gemeinwesen jedoch nicht, eine generelle Benützungsordnung zu erlassen, um die Gemeinverträglichkeit der öffentlichen Parknutzung und den rechtsgleichen Zugang für jedermann sicherzustellen. Allein der Umstand, dass eine Parkanlage umzäunt ist, lediglich durch Eingänge oder Tore betreten werden kann und der Allgemeinheit – wie auch im konkreten Fall – nicht rund um die Uhr zur Verfügung gestellt wird, schliesst nämlich nicht zum Vornherein aus, dass es sich dabei um eine öffentliche Sache im Gemeingebrauch handelt (Moser, *Der öffentliche Grund und seine Benützung*, Bern 2011, S. 161). Dem steht auch nicht entgegen, dass gewisse Sektoren unter Umständen gar nicht für den Gemeingebrauch bestimmt sind oder jedenfalls nicht betreten werden dürfen. Insofern würde grundsätzlich auch ein allfälliges Aufstellen von Skulpturen auf der Parkfläche am Grundsatz der öffentlichen Zugänglichkeit des Parks nichts ändern, geschweige denn zu einer Privatisierung des Parks führen. Im Übrigen ist nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass ein partielles Aufstellen von Skulpturen in einem Park – wie dies auch in anderen öffentlichen Parks immer wieder anzutreffen ist – die bestimmungsgemässe öffentliche Nutzung des Dreilindenparks per se verunmöglichen würde. Auch in diesem Zusammenhang sind die konkreten Umstände im Einzelfall zu beurteilen. Weil Park- und Gartenanlagen häufig aus unterschiedlichen Typen von Flächen bestehen, braucht die Zweckbestimmung nicht unbedingt eine einheitliche zu sein. Hingegen erscheint auch bei Parkanlagen eine klar zum Ausdruck gebrachte Zweckbestimmung wichtig, um Benützungskonflikte zu verhindern bzw. die Substanz der Parkanlage zu schützen (vgl. Moser, a.a.O., S. 169; zu den Gebrauchsrechten an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch: vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 2252 ff.). Mit der Festsetzung in Art. 11a Abs. 1 Satz 1 BZR, dass die Dreilindenparkzone auch den Erhalt des öffentlichen Parks bezweckt, wird diese Substanzerhaltung der Parkanlage und damit implizit auch deren Nutzungsart genügend deutlich zum Ausdruck gebracht.

10.6.3. Jede intensivere Nutzung, die über diesen sich aus der natürlichen Beschaffenheit und der traditionellen Nutzung als öffentlicher Park ergebenden, bestimmungsgemässen und gemeinverträglichen Gebrauch hinausgeht, stellt mithin gesteigerten Gemeingebrauch oder Sondernutzung dar und ist bewilligungspflichtig. Dies gilt beispielweise für das Aufstellen von Skulpturen im Park, von Verpflegungsständen, Kiosken oder auch für den Bau von nutzungsbezogener, der Nutzung dienender Infrastruktur. Solche Vorhaben sind demnach schon unter öffentlichnutzungsrechtlichen/öffentlichsachenrechtlichen Gesichtspunkten (Gebrauchsrechte an öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch in Ausübung der dem zuständigen Gemeinwesen über diese öffentlichen Sachen zukommenden Herrschaftsstellung), bewilligungs- oder konzessionspflichtig und bedürfen gegebenenfalls zusätzlich einer Baubewilli-

gung (zum Verhältnis von Sondernutzungskonzessionen zu anderen Bewilligungen, vgl. Moser, a.a.O., S. 277 ff.). Im Übrigen haben temporäre Bauten und Anlagen stadtbild- bzw. im konkreten Zusammenhang ortsbildverträglich zu sein. Material und Farbgebung haben dezent und Werbeauftritte zurückhaltend zu sein. Die historische Bausubstanz ist zu schützen. Grünanlagen und Einrichtungen sowie empfindliche Naturräume sind so zu schützen, dass keine Beschädigungen entstehen. Die Beanspruchung öffentlichen Grundes durch Auf- und Abbau hat zeitlich möglichst kurz zu sein und Leerzeiten sind zu vermeiden (Art. 3 Abs. 2-4 der Verordnung über die Nutzung des öffentlichen Grundes [VNöG; sRSL Nr. 1.1.1.1.2]). Schliesslich ist bei Veranstaltungen mit dem in Anspruch genommenen öffentlichen Grund, insbesondere den Grün- und Parkanlagen, und dessen Umgebung sorgfältig und schonend umzugehen. Belastungen sind auf ein Minimum zu beschränken (Art. 15 VNöG). Auch vor diesem rechtlichen Hintergrund darf die zukünftige Mieterschaft der historischen Gebäude die öffentliche Parkanlage nicht ohne vorgängige Kontrolle und Bewilligung für eigene, möglicherweise mit der öffentlichen Parknutzung in Konflikt kommende Zwecke beanspruchen.

10.6.4. Eine präventive Kontrolle gegen eine nicht mehr mit der öffentlichen Parknutzung vereinbare Nutzungsweise oder zweckgefährdende Inanspruchnahme der Parkanlage ist damit sichergestellt. Im Rahmen dieser Kontrolle können die konkreten Umstände gewürdigt und die infrage stehenden Interessen abgewogen werden, wobei dies sinnvollerweise nur einzelfallbezogen erfolgen kann. Die Zweckbestimmung als öffentlicher Park in Verbindung mit Art. 11a Abs. 1 BZR und der überlagernden Ortsbildschutzzone B determiniert weitgehend die im Dreilindenpark vorgesehene Nutzungsordnung. Eine positive Umschreibung der öffentlichen Parknutzung oder eine generellabstrakte Eingrenzung eines Perimeters, auf welchem allfällige, für die öffentliche Parknutzung notwendige Infrastrukturbauten zu errichten wären, wie dies die Beschwerdeführerin ohne nähere Ausführungen eventualiter beantragt, würde hier schnell an Grenzen stossen und liefe Gefahr, im Einzelfall zu unbefriedigenden oder gar unbilligen Ergebnissen zu führen, und ist daher auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot nicht erforderlich.

10.7. Nach dem Gesagten ergibt sich aus Art. 11a BZR mit genügender Bestimmtheit und Klarheit die Zweckbestimmung und der im Wesentlichen auf Erhalt und Bewahrung ausgerichtete Nutzungscharakter der Dreilindenparkzone, den die rechtsanwendenden Behörden und auch Private zu beachten haben, sodass künftige Vorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit dieser Zielvorgabe hin überprüft werden können. Dass die Vorinstanz unter diesen Umständen den nötigen Konkretisierungsgrad der strittigen Bestimmung bejahte, erweist sich vor diesem Hintergrund als rechtens. Dies zumal auch die zuständigen kantonalen Fachstellen bei der Formulierung der BZR-Bestimmung mitgewirkt haben, was im Rahmen einer (teleologischen und historischen) Auslegung der Norm im konkreten Einzelfall als Materialien zu berücksichtigen wäre und insofern eine allfällige Unbestimmtheit der Norm mindestens teilweise zu kompensieren vermöchte. Die Argumentation der Beschwerdeführer, Art. 11a BZR sei unverständlich, unklar und deshalb im Ergebnis kaum anwendbar, findet mit Verweis auf die vorangegangenen Erwägungen keine Stütze. Es kann dem Gesetzgeber nicht vor-

geworfen werden, er habe es hinsichtlich dieser Bestimmung an der notwendigen Präzision fehlen lassen. Dass auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden, ist unumgänglich und in verfassungsrechtlicher Hinsicht nicht zu beanstanden. Es liegt jedenfalls keine Blankettnorm vor, die den zuständigen Behörden freie Hand liesse und beinahe beliebige Auslegungsspielräume eröffnen würde. Ebenso wenig führt Art. 11a BZR zu vermeidbaren Rechtsunsicherheiten und Unvorhersehbarkeiten. Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich dereinst unterschiedliche Bedürfnisse für die Freiflächennutzung und noch zu klärende Abgrenzungen zwischen den Nutzungen innerhalb der Dreilindenparkzone ergeben, wie dies der Beschwerdeführer in (...) seiner Beschwerde befürchtet. Gemeinsam ist ihnen aber, dass sie sich der räumlichen Bedeutung und dem Erhalt des öffentlichen Freiraums Dreilindenpark gemäss den geschilderten Zonenbestimmungen unterordnen müssen. Gerade die Verschiedenartigkeit der Bedürfnisse und Verhältnisse innerhalb derselben Zone und das damit einhergehende Flexibilitätsinteresse spricht gegen eine weitergehende generellabstrakte Regelung und die Bezeichnung eines räumlich genau begrenzten Perimeters auf Planungsebene. Die Klärung, welche Vorhaben im Bereich des öffentlichen Parks als «der Nutzung dienende Infrastruktur» zulässig und mit der öffentlichen Parknutzung verträglich sind, ob dazu etwa auch die von der Beschwerdegegnerin angeführten Anlagen wie ein Spielplatz oder eine Buvette zählen, und wo solche Vorhaben örtlich realisiert werden sollen, kann ohne Verletzung des Bestimmtheitsgebots den für die Anwendung von Art. 11a BZR erstinstanzlich zuständigen Behörden überlassen werden. Nicht die im Einzelfall zulässige Nutzung der Parkflächen, aber immerhin ihre Voraussetzungen bzw. der zu bewahrende Zustand und damit die zu erreichenden Ziele sind – auch im Zusammenspiel mit der überlagernden Ortsbildschutzzone B – hinreichend bestimmt festgelegt. Dass die Vorschrift im Anwendungsfall zwar noch der Auslegung bedarf, verstösst auch deshalb nicht gegen das Bestimmtheitsgebot, da die Norm i.V.m. den überlagernden Ortsbildschutzbestimmungen hinreichende Steuerungskraft für künftige Nutzungen aufweist. Schliesslich darf davon ausgegangen werden, dass die zuständige Behörde den ihr zustehenden Auslegungsspielraum in Übereinstimmung mit kantonalem und eidgenössischem Recht ausüben wird. Zusammenfassend überzeugt die Interpretation der fraglichen BZR-Bestimmung durch Vorinstanz und Beschwerdegegnerin und lässt keine Rechtsverletzung erkennen.

11. Zusammenfassend erfüllt die Sonderbauzone Dreilindenpark die Anforderungen der Planungspflicht im Sinn von Art. 2 RPG und §§ 34 ff. PBG und erweist sich als recht- und zweckmässig. Ferner verstösst Art. 11a BZR nicht gegen das aus dem Legalitätsprinzip folgenden Bestimmtheitsgebot. Das Zusammenspiel der kommunalen nutzungsplanerischen Vorgaben weist eine räumlich wie inhaltlich hinreichende Bestimmtheit auf. Der angefochtene Entscheid und damit im Ergebnis die umstrittene kommunale Planungsmassnahme im betroffenen Gebiet Dreilinden erweisen sich als rechters und die dagegen gerichteten Einwände der Beschwerdeführer als unbegründet. Demnach sind die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden vollumfänglich, also mit Bezug auf Haupt- und Eventualanträge, abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.