

# LGVE 2021 IV Nr. 14

---

Gericht/Verwaltung:	Kantonsgericht
Abteilung:	4. Abteilung
Rechtsgebiet:	Bau- und Planungsrecht
Entscheiddatum:	12.08.2021
Fallnummer:	7H 20 201
LGVE:	2021 IV Nr. 14
Rechtskraft:	Dieser Entscheid ist rechtskräftig.

---

## Leitsatz

Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs als Zwischenentscheid (E. 5.1). Nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinn von § 128 Abs. 2 VRG (E. 5.2.1) und dessen Substantiierung (E. 5.4.2). In Anlehnung an die Bundesgerichtspraxis muss der tatsächliche Nachteil von einem gewissen Gewicht sein, was nur bei besonderen Umständen oder den üblichen Rahmen sprengenden Aufwänden im Zusammenhang mit der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens zu bejahen ist. Die blossе Verzögerung oder Verteuerung des Verfahrens oder die Belastung eines hängigen Verfahrens an sich bewirken noch keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil, solange nicht evidenterweise unnötig die Einreichung eines Baugesuchs verlangt wird (E. 5.2.2 ff. und E. 6.4.4 ff.). Bei mehrfachem Klärungsbedarf auf Sachverhaltsebene und Verkehrssicherheitsbedenken ist die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens angezeigt (E. 6).

**Gesetzesartikel:** Art. 93 Abs. 1 BGG; Art. 46 Abs. 1 VwVG; § 55 VRG, § 128 Abs. 2 VRG.

---

Heruntergeladen von «[https://gerichte.lu.ch/recht\\_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10892](https://gerichte.lu.ch/recht_sprechung/lgve/Ajax?EnId=10892)».

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

### 3.

**3.1.** Fraglich ist die Zulässigkeit der Beschwerde. Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die formellen Prozessvoraussetzungen für einen Sachentscheid erfüllt sind (§ 107 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SRL Nr. 40)). Fehlt eine Voraussetzung für den Sachentscheid, tritt die Behörde auf die Sache der betreffenden Partei nicht ein (§ 107 Abs. 3 VRG). Zu den Sachurteilsvoraussetzungen gehört namentlich auch das Vorliegen eines tauglichen Anfechtungsobjekts.

Die Vorinstanz führt im angefochtenen Entscheid aus, Recherchen (...) hätten keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Parkplätze einmal bewilligt worden wären. Durch Fotos des Tiefbauamts und ein Schreiben des Kantons Luzern aus dem Jahr 1974 sei ersichtlich geworden, dass die parallel zur Z-strasse abgestellten Fahrzeuge einerseits öffentlichen Grund beanspruchten und andererseits 1974 ausdrücklich deren Entfernung gefordert worden sei. Für die mutmasslich ohne Bewilligung erstellten Parkplätze (2 Parkplätze östlich des Gebäudes sowie die 5 Parkplätze vor der Arkade parallel zur Z-strasse) sei ein nachträgliches Baugesuch einzureichen. Eine Bewilligung für die ohne Baubewilligung erstellten Parkplätze könne nicht in Aussicht gestellt werden. Einerseits sei nicht belegt, dass die Parkplätze ununterbrochen seit 1974 Bestand hätten. Andererseits könne bei gewichtigen Gründen eine Wiederherstellung auch nach langer Zeit erfolgen. Vorliegend sei die Verkehrssicherheit durch alle Parkplätze gefährdet, die über die Z-strasse direkt angefahren werden. Zudem beanspruchten die parkierenden Fahrzeuge zusätzlich teilweise den fremden Grund der Kantonsstrasse ohne Zustimmung des Grundeigentümers. Weiter fehle es an der erforderlichen Zufahrtsbewilligung gemäss Strassengesetz. Folglich habe der Grundeigentümer ein nachträgliches Baugesuch einzureichen.

In der Vernehmlassung ergänzt sie, es gehe im aktuellen Verfahren nicht um die materielle baurechtliche Beurteilung der Parkplätze, sondern allein um die Frage, ob für die mutmasslich ohne Baubewilligung erstellten Parkplätze ein nachträgliches Baugesuch einverlangt werden dürfe. Dennoch werde noch einmal darauf hingewiesen, dass die Parkplätze nicht die erforderliche Tiefe gemäss den einschlägigen VSS-Normen aufwiesen und damit fremden Grund beanspruchten, um überhaupt genutzt werden zu können.

**3.2.** Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, sämtliche Parkplätze hätten seit mehr als 30 Jahren Bestand, weshalb das Recht, deren Aufhebung zu verlangen, seit vielen Jahren verwirkt sei. Das Aufhebungsrecht der Behörden könne zudem schon deutlich vorher verwirken, so, wenn die Baupolizeibehörden zwar vor Ablauf der dreissigjährigen Frist einschritten, die rechtswidrigen Bauten oder Anlagen aber über Jahre hinaus geduldet hätten, obschon sie die Gesetzwidrigkeit kannten oder hätten kennen müssen. Der seinerzeitige Bauherr sei im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens 1961 einverstanden gewesen, dass unmittelbar vor und auf seinem Grundstück zu Gunsten der Gemeinde Y eine Bushaltestelle erstellt wurde. Er habe sich dabei auch bereit erklärt, den Arkadendurchgang auf der Südseite seines Grundstücks der Öffentlichkeit als Trottoir-Ersatz zur Verfügung zu stellen.

Gleichzeitig habe er sich verpflichtet, den Bereich auf seinem Grundstück vor der Arkade nicht als Parkplatz zu benutzen, um den Bus- und Fussgängerverkehr nicht zu beeinträchtigen. Nach der Verlegung der Bushaltestelle im Jahr 1973 sei dem damaligen Grundeigentümer von einem Mitglied der Baukommission der Gemeinde Y mitgeteilt worden, er könne nach der Neuerstellung des Trottoirs wieder frei über sein Grundstück verfügen. Es sei dem damaligen Grundeigentümer gestattet worden, im Bereich der ehemaligen Bushaltestelle auf dessen Grundstück fünf Parkplätze parallel zur Strasse und einen Parkplatz auf der Ostseite des Gebäudes zu erstellen.

Inwiefern die fraglichen Parkplätze fremden Grund beanspruchten, sei nicht nachvollziehbar. Sollten vereinzelt Motorfahrzeuge durch ungenaues Parkieren wenige Zentimeter des Trottoirs in Anspruch nehmen, läge dies im alleinigen Verantwortungsbereich des jeweiligen Fahrzeugführers. Selbst wenn fremder Grund beansprucht würde, habe sicherlich die Zustimmung des öffentlichrechtlichen Grundeigentümers vorgelegen. Anders lasse sich die damalige Absenkung des Trottoirrandes durch die Gemeinde Y für die Nutzung der besagten privaten Parkplätze nicht erklären. Ebenfalls nicht nachvollziehbar sei die behauptete Gefährdung der Verkehrssicherheit. Während Jahren hätten am Standort der Parkplätze Busse gehalten und seien wieder losgefahren. Die Stelle sei übersichtlich, und es habe in den letzten 47 Jahren keine Vorkommnisse gegeben, die auch nur eine minimale Gefährdung der Verkehrssicherheit bedeutet hätten. Schliesslich sei die Anordnung zur Aufhebung der Parkplätze unverhältnismässig, denn sowohl das eingemietete Gewerbe (Coiffeur usw.) als auch die Wohnungsmieter müssten sich neue Mietobjekte suchen.

#### 4.

**4.1.** Mit Blick auf diese Vorbringen drängt es sich hier auf, die Grenzen des Streitgegenstands zu ziehen.

Es ist zu beachten, dass sich das Kantonsgericht nur mit Fragen befasst, die Gegenstand des vorinstanzlichen Verfahrens bildeten (BGE 130 II 337 E. 1.4). Letzterer umfasst das durch den angefochtenen Entscheid geregelte Rechtsverhältnis, soweit dieses angefochten wird (LGVE 2000 II Nr. 50 E. 2a). Erging die erstinstanzliche Anordnung von Amtes wegen (ohne Gesuch eines privaten Verfahrensbeteiligten), bestimmt sich der Streitgegenstand einerseits aus dem Verfügungsthema und dem dazugehörigen Sachverhalt, andererseits aus dem Antrag der beschwerdeführenden Person und vom von dieser der Beschwerde zugrunde gelegten Sachverhalt, soweit er in einem nachvollziehbaren Zusammenhang mit der angefochtenen Verfügung steht (Bertschi, in: Komm. zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [Hrsg. Griffel], 3. Aufl. 2014, Vorbem. zu §§ 19-28a VRG N 46). Aspekte, über die im angefochtenen Entscheid nicht befunden wurde, fallen demzufolge nicht in die Zuständigkeit des Gerichts, welches eine Rechtsmittelfunktion zu erfüllen hat (LGVE 2012 II Nr. 30 E. 2a).

Das von der Vorinstanz initialisierte Verfahren gibt nach dem Gesagten den vom Gericht überprüfbareren Rahmen vor. Eine darüber hinausgehende Überprüfung der Entscheids durch das Gericht ist ausgeschlossen. Präzisierend bleibt anzumerken,

dass es mit Blick auf den Dispositionsgrundsatz Sache der beschwerdeführenden Partei ist, den Streitgegenstand innerhalb des erwähnten generellen Rahmens mit dem Beschwerdeantrag festzulegen (BGE 136 II 457 E. 4.2; Kiener/Rütsche/Kuhn, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, N 1282).

**4.2.** Regelungsinhalt der angefochtenen Verfügung ist im Wesentlichen die Aufforderung an den Beschwerdeführer, ein nachträgliches Baugesuch und weitere Unterlagen gemäss Checkliste vom 4. Dezember 2018 einzureichen. Strittig ist damit, ob die infrage stehenden Parkfelder auf dem Grundstück des Beschwerdeführers trotz vermuteter Baubewilligungspflicht ohne Baubewilligung erstellt wurden und für diese daher ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist. Über die (Haupt-)Frage nach der nachträglichen Bewilligungsfähigkeit der fraglichen Parkplätze und deren allfällige Aufhebung im Rahmen einer Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands im Sinn von § 209 Abs. 1 und 2 PBG, die Gegenstand des damit einzuleitenden Verfahrens bilden, wurde indessen noch nicht befunden. Damit kann diese (Haupt-)Frage auch im vorliegenden Verfahren nicht Streitgegenstand sein. Auf die damit verbundenen, in der Beschwerde erhobenen materiellen Einwände des Beschwerdeführers zum Bestandesschutz der Parkplätze (Verstösse der Vorinstanz gegen Treu und Glauben [Art. 5 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; SR 101] bzw. den Vertrauensschutz [Art. 9 BV], 30-jährige Verwirkungsfrist) sowie zur Unverhältnismässigkeit einer Wiederherstellung und zum Grundsatz der Gleichbehandlung ist im vorliegenden Rechtsmittelverfahren gegen die angefochtene Aufforderung nicht einzutreten. Der Beschwerdeführer wird diese im geplanten nachträglichen Baubewilligungsverfahren uneingeschränkt vortragen können, und sie sind in jenem Verfahren erstinstanzlich von der Baubewilligungsbehörde zu beurteilen.

Was die gleichzeitig verfügte Anordnung zur Aufhebung der Parkplätze anbelangt, ist daran zu erinnern, dass die Anordnung der Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands in der Regel erst aufgrund einer rechtskräftigen Verfügung über die Bewilligungsfähigkeit einer baulichen Massnahme erfolgen darf (§ 209 Abs. 1 PBG; BGE 123 II 248 E. 3a/bb; BGer-Urteil 1C\_83/2012 vom 18.7.2012 E. 2.1; LGVE 1997 II Nr. 14 E. 6). Dabei ist praxisgemäss auch der Möglichkeit einer Ausnahmbewilligung Rechnung zu tragen (vgl. BGE 123 II 368 f. E. 6b/aa; LGVE 2004 II Nr. 11 E. 4, 1997 II Nr. 14 E. 6). Es ist demzufolge Sache der Baubehörde, das nachträgliche Baubewilligungsverfahren von Amtes wegen einzuleiten und durchzuführen (zum Ganzen E. 6.4.2 ff. hiernach).

## 5.

**5.1.** Der Entscheid bzw. (gleichbedeutend) die Verfügung der Vorinstanz (...) betrifft wie erwähnt unter anderem die Aufforderung an den Beschwerdeführer, ein nachträgliches Baugesuch für die Parkplätze (2 Parkplätze östlich des Gebäudes sowie die 5 Parkplätze vor der Arkade parallel zur Z-strasse) einzureichen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ist diesbezüglich zu beachten, dass diesem Entscheid nicht die Qualität eines Endentscheids zukommt, der ein Verfahren in der Hauptsache

abschliesst (zum Ganzen: Kayser/Papadopulos/Altmann, in: Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Hrsg. Auer/Müller/Schindler], 2. Aufl. 2019, Art. 45 VwVG N 5 und 7; Uhlmann/Wälle-Bär, in: Praxiskomm. Verwaltungsverfahrensgesetz [Hrsg. Waldmann/Weissenberger], 2. Aufl. 2016, Art. 44 VwVG N 18 u.a. mit Hinweis auf BGer-Urteil 2C\_450/2012 vom 27.3.2013 E. 1.3.1; BGer-Urteil 1C\_529/2019 vom 18.12.2019 E. 2.2).

Im Unterschied zu den Endentscheiden sind Zwischenentscheide Verfügungen, die ein Verfahren nicht abschliessen, sondern als rein organisatorisches Instrument im Rahmen der Verfahrensinstruktion bloss einen Zwischenschritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen. Sie sind in der Regel prozessualer, verfahrensleitender Natur (Wirthlin, Luzerner Verwaltungsrechtspflege, Bern 2011, N 16.4). Bei der Aufforderung zur Einreichung eines Baugesuchs oder zur Aktenergänzung handelt es sich um Verfügungen im Kontext der Sachverhaltsermittlung, die als Zwischenentscheide gelten (vgl. BGer-Urteil 1C\_267/2017 vom 7.8.2017 E. 1.4, mit Hinweis auf BGer-Urteil 1C\_457/2012 vom 18.2.2013 E. 1.2; vgl. auch Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 18 277 vom 9.8.2019 E. 1.5.4-1.6 sowie 7H 17 115 vom 11.10.2017 E. 1.3.1 und 1.3.3; Bertschi, a.a.O., § 19a VRG N 31). Daran ändert der Umstand, dass eine beschwerdeführende Partei das angeblich fehlende Erfordernis einer Baubewilligung als Hauptsache des Rechtsstreits betrachtet, grundsätzlich nichts (BGer-Urteil 1C\_23/2020 vom 5.1.2021 E. 1.4). Denn nach Einreichung des Gesuchs müsste die Vorinstanz dieses in einem weiteren Schritt materiell beurteilen. Zu keiner anderen Beurteilung führt hier der Umstand, dass die Vorinstanz im angefochtenen Entscheid zugleich mögliche Gründe dafür angeführt hat, dass eine nachträgliche Bewilligung für die mutmasslich ohne Baubewilligung erstellten Parkplätze nicht in Aussicht gestellt werden könne. Vielmehr impliziert die gewählte Formulierung («in Aussicht stellen»), dass die Vorinstanz über eine allfällige nachträgliche Baubewilligungsfähigkeit mit umfassender Sachverhaltsabklärung abschliessend erst im geplanten nachträglichen Baubewilligungsverfahren befinden wird. In diesem wird der Beschwerdeführer wie erwähnt seine für einen Bestandesschutz sprechenden Argumente vortragen und damit seine Rechte vollumfänglich wahrnehmen und sich gegebenenfalls gegen einen ihn belastenden Entscheid mit Beschwerde gegen die Endverfügung zur Wehr setzen können. Die entsprechenden Ausführungen des angefochtenen Entscheids sind denn auch im Zusammenhang mit der wahlweisen Anordnung zur Beseitigung der Parkplätze gemäss Ziffer 2 des Rechtsspruchs zu sehen.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass mit Blick auf die Rechtsmittelbelehrung (vgl. die Rechtsmittelfrist von 10 Tagen [§ 206 PBG]) auch die Vorinstanz davon ausging, dass die angefochtene Verfügung als Zwischenentscheid im Sinn von § 4 Abs. 2 VRG zu qualifizieren ist. Auch der Beschwerdeführer stellt diese Qualifikation des angefochtenen Entscheids nicht in Frage, bezeichnet er diesen in seiner Verwaltungsgerichtsbeschwerde doch selber als Zwischenentscheid.

## 5.2.

**5.2.1.** Verfahrensleitende Verfügungen und andere Zwischenentscheide sind nur selbstständig anfechtbar, wenn sie für eine Partei einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken würden (§ 128 Abs. 2 VRG). Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil, der allenfalls die sofortige Anfechtung eines Zwischenentscheids rechtfertigen könnte, liegt nach Luzerner Lehre und Praxis vor, wenn der diesbezüglich beweisbelastete Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der sofortigen Aufhebung oder Änderung des Zwischenentscheids nachweisen kann (tatsächlicher Nachteil; zur Beweislast vgl. BGer-Urteil 1C\_546/2020 vom 10.2.2021 E. 1.4), oder wenn auch ein günstiger Endentscheid den Nachteil des Zwischenentscheids nicht mehr zu beseitigen vermag (rechtlicher Nachteil; vgl. Wirthlin, a.a.O., N 16.4, mit Hinweisen; vgl. auch Daum, in: Komm. zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern [Hrsg. Herzog/Daum], 2. Aufl. 2020, Art. 61 VRPG N 5).

**5.2.2.** Es genügt somit im Unterschied zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zum gleichlautenden Art. 93 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110; vgl. BGer-Urteil 1C\_457/2012 vom 18.2.2013 E. 1.2), dass das Interesse in einem tatsächlichen Nachteil besteht (LGVE 1992 II Nr. 48 E. 2), wobei in Anlehnung an die Bundesgerichtspraxis zu verlangen ist, dass dieser von einem gewissen Gewicht sein muss (vgl. auch BGer-Urteil 1C\_177/2019 vom 8.10.2019 E. 1.2). Auch wenn somit ein wirtschaftliches Interesse genügt, reicht die blosser, aus wirtschaftlicher Sicht ungünstige Verzögerung oder Verteuerung des Verfahrens nicht aus, sofern das Verfahren insgesamt den Vorgaben von Art. 29 Abs. 1 BV an eine angemessene Verfahrensdauer genügt (LGVE 2013 VI Nr. 6 E. 2.2; zum Ganzen auch: Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 23 vom 1.2.2019 E. 1.3, mit Hinweisen, 7H 18 277 vom 9.8.2019 E. 3.2; vgl. auch BGE 142 II 20 E. 1.4, 135 II 30 E. 1.3.4, 127 II 132 E. 2; BGer-Urteil 1C\_636/2017 vom 22.5.2018 E. 2.4 und 3.4). Für die Zulässigkeit der Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid reicht es mithin nicht aus, dass möglicherweise schwierige Rechtsfragen zu beantworten sind, die aufwendige Recherchen und Rechtsschriften erfordern mögen (zum Ganzen: Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 18 277 vom 9.8.2019 E. 3.2.2 und 3.4). Damit finanzielle Interessen berücksichtigt werden können, müssen die behaupteten finanziellen Einbussen von einem gewissen Gewicht sein.

Ein Nachteil gilt als wieder gutzumachend, wenn er nur vorübergehend besteht und durch einen günstigen Endentscheid vollständig behoben bzw. rückgängig gemacht werden kann (Müller, in: Komm. zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, a.a.O., Art. 46 VwVG N 25). Allein die Belastung eines hängigen Verfahrens führt nicht dazu, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil anzunehmen, ansonsten jede Eröffnung eines Verwaltungsverfahrens, welches möglicherweise zu einem nachteiligen Endentscheid führen könnte, selbstständig anfechtbar sein müsste (BGE 131 II 587 E. 4.1.2; BGer-Urteile 2C\_167/2016 vom 17.3.2017 E. 3.3.3 und 1P.555/2001 vom 3.1.2002 E. 5.2). Die Verfahrensbeteiligung an sich sowie die Anordnung von Beweismassnahmen oder der Entscheid über Mitwirkungspflichten hat in der Regel noch nicht einen voraussichtlich nicht behebbaren Nachteil zur Folge (vgl. Daum, a.a.O., Art. 61 VRPG N 40).

Einzugreifen hätte die Rechtsmittelinstanz unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit und dem Schutz vor Willkür aber dann, wenn die Baubehörde evidenterweise unnötig zur Einreichung eines Baugesuchs auffordern würde, weil bauliche Vorkehren im Streit liegen, die offenkundig bewilligungsfrei sind. Dies trifft hier – wie nachfolgend noch ausgeführt wird (E. 6.3 f.) – nicht zu. Jedenfalls ist gestützt auf die Aktenlage nicht offensichtlich, dass die Parkplätze im Zeitpunkt ihrer Erstellung nicht der Baubewilligungspflicht unterlagen bzw. eine solche damals formlos erteilt wurde.

### 5.3.

**5.3.1.** Im Anwendungsbereich von Art. 93 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde gegen einen selbstständig eröffneten Zwischenentscheid sodann zulässig, wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen könnte und sich das dadurch zu vermeidende Beweisverfahren hinsichtlich Dauer und Kosten deutlich von gewöhnlichen Verfahren abhebt (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG; BGer-Urteile 1C\_77/2019 vom 11.2.2019 E. 2.2, 1C\_88/2015 vom 28.4.2015 E. 3.1). Finanzielle Interessen der Parteien sind in diesem Kontext nicht relevant, können aber allenfalls unter besonderen Umständen als nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinn von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG qualifiziert werden (Bertschi, a.a.O., § 19a VRG N 47 f.). Im Hinblick auf den Aufwand für die Einleitung und Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens hat das Bundesgericht einen Anwendungsfall von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG je nach den konkreten Gegebenheiten teils bejaht (vgl. BGer-Urteil 1C\_136/2007 vom 24.9.2007 E. 1.2, in: ZBl 109/2008 S. 439; BGer-Urteil 1C\_379/2016 vom 13.6.2017 E. 1.1), teils verneint (vgl. BGer-Urteile 1C\_54/2011 vom 19.4.2011 E. 1.2.3, 1C\_457/2012 vom 18.2.2013 E. 1.2, 1C\_527/2012 vom 17.10.2013 E. 2.2, 1C\_386/2013 vom 28.2.2014 E. 1.2, 1C\_399/2015 vom 24.8.2015 E. 1.6). Auch vor diesem rechtlichen Hintergrund ist festzuhalten, dass jedenfalls nur besondere Umstände oder den üblichen Rahmen sprengende Aufwände im Zusammenhang mit der Durchführung eines Baubewilligungsverfahrens einen für eine Partei nicht wieder gutzumachenden tatsächlichen Nachteil im Sinn von § 128 Abs. 2 VRG zu begründen vermögen. Solches ist hier weder behauptet noch ersichtlich.

**5.3.2.** Die beiden Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG sind ausserdem kumulativer Natur, weshalb die Berufung auf diese Bestimmung häufig schon daran scheitert, dass ein Endentscheid nicht sofort herbeigeführt werden kann, weil das Gericht keinen reformatorischen Entscheid fällen kann (BGE 134 II 426 E. 1.3.2), so wenn – wie hier – auf jeden Fall weitere, entscheidrelevante Abklärungen vorzunehmen sind (BGE 133 V 477 E. 5.1). Die Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts und dessen erstmalige rechtliche Beurteilung obliegt wie ausgeführt nicht dem Kantonsgericht als Rechtsmittelinstanz (E. 5.1 vorstehend), sondern der Vorinstanz als zuständiger Baubewilligungsbehörde (§§ 192a, 196 PBG; § 62 der Planungs- und Bauverordnung [PBV; SRL Nr. 736]; vgl. BGer-Urteil 1C\_599/2017 vom 22.5.2018 E. 1.2.1). Andernfalls würde die gesetzliche Kompetenzordnung zur

Sachverhaltsabklärung zum Nachteil des Rechtsunterworfenen missachtet und der gesetzlich vorgeschriebene Instanzenzug unzulässigerweise verkürzt (LGVE 2002 III Nr. 3, 1989 III Nr. 15). Selbst wenn hier somit von einem mit bedeutendem Zeit- und Kostenaufwand verbundenen, weitläufigen Beweisverfahren auszugehen wäre, was nach derzeitiger Aktenlage nicht anzunehmen ist und auch der Beschwerdeführer nicht behauptet, könnte das Gericht im jetzigen Zeitpunkt keinen Endentscheid fällen. Es kann in diesem Zusammenhang auf die folgenden Erwägungen 6.4.4 und 6.5.3 ff. verwiesen werden.

#### 5.4.

**5.4.1.** Mit einer Gutheissung der vorliegenden Beschwerde, mit welcher die Aufhebung des angefochtenen Entscheids beantragt wird, würde die Verpflichtung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs sowie auch die Verpflichtung zur Aufhebung der beanstandeten Parkplätze wegfallen. Im Ergebnis würde damit die nachträgliche Baubewilligungspflicht für die fraglichen Parkplätze verneint und das Verfahren endgültig abgeschlossen. Damit bliebe dem Beschwerdeführer der mit dem Baubewilligungsverfahren verbundene finanzielle und zeitliche Aufwand grundsätzlich erspart.

**5.4.2.** Der drohende nicht wieder gutzumachende Nachteil muss hinreichend substantiiert dargelegt werden, wenn er nicht in die Augen springt bzw. offensichtlich ist (§§ 55 i.V.m. 133 Abs. 1 VRG; BGE 137 III 522 E. 1.3; BGer-Urteil 2C\_105/2012 vom 29.2.2012 E. 2.2.1; vgl. zum Ganzen: LGVE 2012 II Nr. 28 E. 1c, mit Hinweis; auch Kayser/Papadopoulos/Altmann, a.a.O., Art. 46 VwVG N 7). Der Beschwerdeführer äussert sich diesbezüglich nicht und macht namentlich nicht geltend, die Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs würde ihm über den üblichen Rahmen hinausgehenden finanziellen und/oder zeitlichen Aufwand verursachen. Solches ist aufgrund der Akten auch nicht ersichtlich. Mit der Einreichung des nachträglichen Baugesuchs sind für den Beschwerdeführer keine unangemessenen oder übermässig kostspieligen Vorbereitungs- und Planungsarbeiten verbunden, hat er für die bereits bestehenden Parkplätze doch lediglich wenige Unterlagen, die mit verhältnismässigem Aufwand erstellt werden können, einzureichen (...). Auch ist nicht mit einem den üblichen Rahmen sprengenden Beweisverfahren zu rechnen, das beim Beschwerdeführer hohen finanziellen Aufwand auslösen könnte, zumal mit den Urkunden aus früheren Zeiten einige wichtige, einschlägige Beweismittel bereits vorliegen. Es obliegt im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht an der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhalts dem Bauherrn, der Behörde die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen für ihre Beurteilung zur Verfügung zu stellen (vgl. § 55 VRG sowie § 188 PBG und § 55 PBV; auch E. 6.4.3 hiernach). Die Verpflichtung zur Zusammenstellung von Unterlagen zwecks Einreichung eines Baugesuchs mag für den Beschwerdeführer zwar mit verschiedenen Vorkehren verbunden sein, ein nicht wieder gutzumachender Nachteil liegt darin aber nicht begründet (BGer-Urteil 1C\_278/2017 vom 10.10.2017 E. 2.3.2, mit Hinweis auf BGer-Urteil 1C\_470/2008 vom 11.11.2008 E. 2.3).

Auch allein das Interesse, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern, kann nach gefestigter Praxis nicht zur Begründung eines relevanten Nachteils im Sinn der Bestimmung von § 128 Abs. 2 VRG (sowie auch Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG und Art. 46 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren [VwVG; SR 172.021]) herangezogen werden. Der behauptete, unverhältnismässig grosse wirtschaftliche Schaden im Fall der Aufhebung der Parkplätze kann zudem im jetzigen Verfahrensstadium nicht berücksichtigt werden, da noch nicht definitiv feststeht, ob die Parkplätze tatsächlich beseitigt werden müssen. Diese Beurteilung erfolgt, wie mehrfach erwähnt, erst im noch durchzuführenden nachträglichen Baubewilligungsverfahren.

Ferner ist offensichtlich, dass allfällige mit der Einlassung auf das Verfahren verbundene Nachteile durch einen günstigen Endentscheid in der Hauptsache (z.B. Feststellung, dass zufolge bereits erteilter Bewilligung keine erneute Bewilligungspflicht besteht, durch nachträgliche Erteilung der Baubewilligung oder durch Duldung zufolge Bestandesschutz) behoben werden können (vgl. BGE 136 II 165 E. 1.2.1).

**5.5.** Zusammenfassend ist mit der angefochtenen Aufforderung zur Einreichung von Baugesuchsunterlagen zwecks Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens für den Beschwerdeführer kein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinn von § 128 Abs. 2 VRG verbunden. Auf die Beschwerde ist daher nicht einzutreten.

Ist ein Zwischenentscheid nicht sogleich bzw. selbstständig anfechtbar, heisst das nicht, dass es dagegen keinen Rechtsschutz gibt. Wenn der Endentscheid für den Betroffenen ungünstig ausfällt, kann dieser im Anschluss daran gleichzeitig auch vorangegangene Zwischenentscheide anfechten. Die Anfechtbarkeit wird daher nicht ausgeschlossen, sondern nur für bestimmte Fälle zeitlich hinausgeschoben (vgl. Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 16 8 vom 29.3.2016 E. 2.3.1, mit zahlreichen Hinweisen).

## **6.**

**6.1.** Selbst wenn ein nicht wieder gutzumachender Nachteil zu bejahen wäre, was nach dem Gesagten nicht zutrifft, erwiese sich der angefochtene Zwischenentscheid in materieller Hinsicht als rechtmässig, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen. Umstritten ist die Notwendigkeit eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens:

**6.2.** Nach der nicht weiter belegten Darstellung des Beschwerdeführers soll dem damaligen Grundeigentümer im Jahr 1973, als die Bushaltestelle verlegt wurde, die Erstellung von fünf Parkplätzen parallel zur Strasse und einem Parkplatz auf der Ostseite gestattet worden sein. Dieser Absprache zwischen dem damaligen Grundeigentümer und der Gemeinde entsprechend, habe die Baukommission im Rahmen des Rückbaus der Bushaltestelle auch eine entsprechende Absenkung des Trottoirrands veranlasst. Auf ein formelles Baubewilligungsverfahren sei – wie damals in der Gemeinde Y in vergleichbaren Angelegenheiten angeblich üblich – verzichtet worden. 1974 sei die neue Grundeigentümerin B vom Tiefbauamt des Kantons Luzern

auf die fehlende formelle Baubewilligung für die vom vorherigen Grundeigentümer erstellten Parkplätze aufmerksam gemacht worden. Aufgrund der geschilderten Gegebenheiten sei die Angelegenheit dann aber als geklärt beurteilt und die Parkplätze zu keinem Zeitpunkt mehr beanstandet worden. Als der Beschwerdeführer 2004 das Grundstück erworben habe, hätten die 1973 erstellten Parkplätze immer noch bestanden. Der Beschwerdeführer beruft sich somit auf die Bestandesgarantie und ist der Meinung, ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren sei unnötig, weil zum einen die Parkplätze nach den damals massgebenden Rechtsgrundlagen rechtsgültig bewilligt worden seien, und zum anderen nach so langer Zeit ohnehin nicht mehr aufgehoben werden dürften.

Die Vorinstanz bestreitet diese Darstellung und verweist auf die bisher verfügbaren Akten, gemäss welchen die Ausführungen des Beschwerdeführers keine Stützfunden. Es sei gemäss Aktenlage insbesondere nicht nachgewiesen, dass alle infrage stehenden Parkplätze bereits so lange bestünden und dass deren Erstellung seinerzeit rechtsgültig bewilligt worden sei.

### **6.3.**

**6.3.1.** Nach Art. 22 Abs. 1 RPG und § 184 PBG dürfen Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden. Die Baubewilligungspflicht soll der Behörde die Möglichkeit verschaffen, das Bauprojekt vor seiner Ausführung auf die Übereinstimmung mit der raumplanerischen Nutzungsordnung und der übrigen einschlägigen Gesetzgebung zu überprüfen. Massstab dafür, ob eine Massnahme erheblich genug ist, um sie dem Baubewilligungsverfahren zu unterwerfen, ist daher, ob damit im Allgemeinen, nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge, so wichtige räumliche Folgen verbunden sind, dass ein Interesse der Öffentlichkeit oder der Nachbarn an einer vorgängigen Kontrolle besteht (BGE 139 II 134 E. 5.2, mit Hinweisen, 123 II 256 E. 3, 120 Ib 379 E. 3c, mit Hinweisen; vgl. ferner: BGer-Urteile 1C\_325/2016 vom 25.11.2016 E. 2.1, 1A.202/2006 vom 10.9.2007 E. 4; vgl. auch Waldmann, Bauen ohne Baubewilligung? Von klaren und den Zweifelsfällen, Baurechtstagung Freiburg 2017, S. 40 f.).

**6.3.2.** Baubewilligungspflichtig sind gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung jene künstlich geschaffenen und auf Dauer angelegten Einrichtungen, die in bestimmter fester Beziehung zum Erdboden stehen und geeignet sind, die Vorstellung über die Nutzungsordnung zu beeinflussen, indem sie den Raum äusserlich erheblich verändern, die Erschliessung belasten oder die Umwelt beeinträchtigen. Nicht bewilligungspflichtig sind nach Art. 22 Abs. 1 RPG Kleinvorhaben, die nur ein geringes Ausmass haben und weder öffentliche noch nachbarliche Interessen berühren (BGE 139 II 134 E. 5.2). Die Kantone können nicht von der Bewilligungspflicht ausnehmen, was nach Art. 22 RPG einer Bewilligung bedarf (BGer-Urteil 1C\_784/2013 vom 23.6.2014 E. 2.1). Andererseits stellt diese Bestimmung eine blosse Minimalvorschrift dar, sodass die Kantone Vorhaben der Bewilligungspflicht unterstellen können, die Art. 22 RPG ausnimmt (BGer-Urteil 1C\_47/2008 vom 8.8.2008 E. 2.5.1;

---

Ruch, in: Praxiskomm. RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren [Hrsg. Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen], Zürich 2020, Art. 22 RPG N 4).

In diesem Sinn fallen neben Gebäuden oder gebäudeähnlichen Objekten auch Anlagen wie Rampen, permanente Lager- und Abstellplätze sowie Parkplätze (§ 54 lit. g PBV; vgl. schon: § 60 Abs. 1 lit g der PBV vom 27.11.2001 [i.Kr. vom 1.1.2002-31.12.2013]), u.a.m. unter die Bewilligungspflicht (vgl. LGVE 1986 III Nr. 33 E. 1.2.4; vgl. zur Kasuistik auch Mäder, Das Baubewilligungsverfahren, Diss. Zürich 1991, N 181 ff.; zum Ganzen Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 16 58 vom 7.2.2017 E. 4.2). Unter der Geltung des seit 1. Januar 1990 in Kraft stehenden PBG hat das Gericht die Bewilligungspflicht für Parkplätze mindestens implizit denn auch schon mehrfach bejaht (Urteile des Kantonsgerichts Luzern 7H 16 227 vom 23.3.2017 E. 3.3, bestätigt in BGer-Urteil 1C\_267/2017 vom 7.8.2017, 7H 17 115 vom 11.10.2017 E. 1.3.2; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 08 133 vom 3.7.2009 E. 2c, bestätigt in BGer-Urteil 1C\_393/2009 vom 4.1.2010 E. 3). Ob diese Pflicht auch unter früheren, einschlägigen kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen bestand, wovon vermutungsweise auszugehen ist (vgl. hierzu z.B. § 109 des Baugesetzes des Kantons Luzern vom 15.9.1970 [BauG] i.V.m. §§ 89 f. des Strassengesetzes vom 15.9.1964 [aStrG] sowie § 122 BauG), hat die Vorinstanz im nachträglichen Bewilligungsverfahren abschliessend zu klären für den Fall, dass alle oder einzelne der fraglichen Parkplätze bereits vor dem Inkrafttreten des RPG per 1. Januar 1980 erstellt worden wären.

#### 6.4.

**6.4.1.** Der Beschwerdeführer stellt die Baubewilligungsbedürftigkeit der Parkplätze an sich denn auch nicht in Frage, sondern macht geltend, eine solche sei wie damals üblich formlos erteilt worden, sodass kein erneutes Bewilligungsverfahren mehr nötig sei, ohne dies allerdings nur ansatzweise zu belegen.

**6.4.2.** Erhält die Vorinstanz als Baubewilligungsbehörde Kenntnis von einer bewilligungspflichtigen Baute oder Anlage, die vermutungsweise ohne Bewilligung oder in Abweichung von einer erteilten Bewilligung erstellt oder geändert worden ist oder von einem Zustand, der zumindest möglicherweise baubewilligungspflichtig ist, so ist sie nach Lehre und Rechtsprechung dazu verpflichtet, ein nachträgliches Bewilligungsverfahren zur Klärung der materiellen Rechtslage durchzuführen. Zu prüfen ist, ob und inwiefern ohne Bewilligung ausgeführte raumwirksame Massnahmen den einschlägigen öffentlichrechtlichen Vorschriften, namentlich solchen aus dem Planungs-, Bau- und Umweltrecht, entsprechen und bewilligt werden können, oder, falls materielle Vorschriften verletzt wurden, die Erteilung einer Ausnahmbewilligung möglich wäre (für Bauvorhaben: Zaugg/Ludwig, Komm. zum Baugesetz des Kantons Bern, Bd. I, 4. Aufl. 2013, Art. 46 BauG N 3 und 14; BGE 123 II 252 E. 3a/bb; LGVE 2004 II Nr. 11 E. 4, 1997 II Nr. 14 E. 6; vgl. auch Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 16 227 vom 23.3.2017 E. 3.2, bestätigt mit BGer-Urteil 1C\_267/2017 vom 7.8.2017; Ruoss Fierz, Massnahmen gegen illegales Bauen – unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich 1999, S. 107 und 120 ff.).

---

Darüber hinaus wird berechtigten Dritten die Gelegenheit gegeben, ihre Rechte gegenüber einer illegal erstellten Baute oder Anlage zu wahren (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 108).

**6.4.3.** Die Behörde kann den Bauherrn (oder den Eigentümer) zur Mitwirkung bei der Sachverhaltsaufklärung verpflichten und von ihm verlangen, die zur Klärung der materiellen Rechtslage notwendigen Unterlagen einzureichen (vgl. BVR 1998 S. 379; vgl. Mäder, a.a.O., N 650). Ob eine (nachträgliche) Baubewilligungspflicht besteht, kann oftmals erst nach Einreichung und Prüfung der entsprechenden Unterlagen und sämtlicher Sachumstände beurteilt werden (BGer-Urteil 1C\_313/2018 vom 13.11.2018 E. 3.4 und 3.5). Gerade die Frage der Bewilligungspflicht zu einer früheren Zeit und unter altem Recht ist oft nicht leicht zu beantworten. Im nachträglichen Baubewilligungsverfahren ist gar von einer gesteigerten Mitwirkungspflicht des Baugesuchstellers auszugehen, da durch das nachträgliche Baubewilligungsverfahren der mutmasslich baurechtswidrige Zustand und damit das möglicherweise baurechtswidrige Verhalten des Gesuchstellers legitimiert werden soll. Für den Fall, dass der Bauherr dieser Aufforderung nicht nachkommt, ist ihm anzudrohen, dass die Gesuchsunterlagen auf seine Kosten von einem Dritten erstellt werden (vgl. Ruoss Fierz, a.a.O., S. 110 f. und 121 ff.).

**6.4.4.** Im Rahmen von Vorabklärungen kann sich herausstellen, dass der in Frage gestellte raumordnungsrelevante Zustand rechtens ist, weil dieser rechtskräftig erteilten Bewilligungen bzw. Ausnahmegewilligungen entspricht. Ist Solches mit Blick auf entsprechende Bewilligungen erhärtet, erübrigen sich weitere verfahrensrechtliche Schritte, insbesondere sind die Grundeigentümer in einem solchen Fall nicht gehalten, nochmals mit Hilfe eines Baugesuchs das Baubewilligungsverfahren sozusagen zu wiederholen. Ebenfalls ist kein Baubewilligungsverfahren in Gang zu setzen für den Fall, dass der zur Diskussion stehende Zustand ununterbrochen Bestand hat und auf eine Zeit zurückgeht, in welcher nach Massgabe der damaligen Rechtslage hierfür von vornherein keine Bau- bzw. Nutzungsbewilligung erforderlich gewesen war. Nur wenn allerdings die Bewilligungspflicht von vornherein eindeutig entfällt, kommt eine Verfahrenseinleitung nicht in Frage (Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Zürcher Planungs- und Baurecht, Bd. 1, 6. Aufl. 2019, S. 343).

Beides trifft im vorliegenden Fall nicht zu. Ohne die eingeforderten Gesuchsunterlagen kann die Vorinstanz über die Bewilligungspflicht und eine nachträgliche Bewilligungsfähigkeit der infrage stehenden Parkplätze sowie über eine allfällige Wiederherstellungspflicht – hier sind nebst dem Erstellungszeitpunkt namentlich auch die erforderliche Parkplatzanzahl sowie Situierung und Gestaltung der Parkplätze von Bedeutung – nicht befinden und somit ihre gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben als Baubehörde nicht wahrnehmen.

Gestützt auf die derzeitige Aktenlage steht nämlich weder offenkundig fest, dass die Erstellung bzw. Markierung der Parkplätze seinerzeit nach den damals gültigen Rechtsgrundlagen bewilligungsfrei war oder diese rechtmässig formlos bewilligt wurde und sie daher nicht erneut baubewilligungspflichtig ist, wie der Beschwerdeführer pauschal und unbelegt vorbringt, noch dass die Parkplätze nachträglich

bewilligungs- bzw. ausnahmbewilligungsfähig oder aus Gründen des Vertrauensschutzes oder der Verhältnismässigkeit zu dulden sind. Namentlich blieb die Darstellung des Beschwerdeführers, alle Parkplätze, auch diejenigen längs der Z-strasse, bestünden seit mehr als 30 Jahren, gänzlich unbelegt. Jedenfalls monierte das Tiefbauamt des Kantons Luzern in seinem Schreiben vom 19. Februar 1974 an B lediglich die auf der Ostseite des Grundstücks Nr. z erstellten Parkplätze. Von Parkplätzen parallel zur Z-strasse war damals nicht die Rede, womit nicht auszuschliessen ist, dass diese später erstellt wurden. Der Beschwerdeführer kann auch aus den aufgelegten Schatzungsentscheiden nichts zu seinen Gunsten ableiten. Dass die Schatzungsentscheide der Steuerverwaltung des Kantons Luzern vom November 2004 und März 2006 jeweils einen Mietertrag für Autoeinstellplätze bzw. zwölf Parkplätze ausweisen, ist für den geltend gemachten Verwirkungstatbestand insofern schon zu wenig aussagekräftig, als diese Unterlagen nicht auf raumordnungsrelevanten Entscheidungen der zuständigen Baubewilligungsbehörden beruhen und daraus auch nicht hervorgeht, um welche Parkplätze es sich genau handelt und seit wann diese bestehen.

**6.4.5.** Bleibt ein Bauherr untätig, weil er auf dem Standpunkt beharrt, dass weder weitere Unterlagen noch ein Baugesuch erforderlich sind, wird die zuständige Behörde die notwendigen Schritte für die Informationsbeschaffung und das Erstellen des eingeforderten Gesuchs selbst vornehmen (vgl. Baumann, Komm. zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013, § 60 BauG N 128). Denn an der Überprüfung der Einhaltung der massgeblichen Bauvorschriften besteht ein öffentliches Interesse.

## **6.5.**

**6.5.1.** Der Beschwerdeführer beruft sich auch auf Bestandes- und Vertrauensschutz und macht unter diesem Titel primär geltend, der Anspruch der zuständigen Behörden auf Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands sei nach weit mehr als 30 Jahren seit der Erstellung der Parkplätze offenkundig verwirkt. Ferner könne der Wiederherstellungsanspruch schon vorher verwirken, wenn – wie im vorliegenden Fall – die Behörde trotz Kenntnis der baurechtswidrigen Situation während Jahren nicht einschreite. Sinngemäss macht er auch damit geltend, ein nachträgliches Bewilligungsverfahren sei obsolet.

**6.5.2.** Das Recht der Baubehörde auf Verfügung eines Abbruchs innerhalb der Bauzonen ist nach der Praxis des Bundesgerichts grundsätzlich auf 30 Jahre nach Erstellung befristet (BGE 107 Ia 123 E. 1; Waldmann, Nachträglich rechtswidrig gewordene Bauten und Anlagen, in: Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, [Hrsg. Griffel/Liniger/Rausch/Thurnherr], N 6.45, mit Hinweisen auf BGer-Urteile 1C\_139/2014 vom 17.3.2015 E. 5.1 und 1C\_318/2013 vom 10.12.2013 E. 4.1.2). Diese Verwirkung der Befugnis der Behörden, den Abbruch eines baugesetzwidrigen Gebäudes oder Gebäudeteils zu verlangen, setzt den guten Glauben des Betroffenen nicht voraus (BGer-Urteil 1C\_478/2011 vom 9.2.2012 E. 2.5). Die 30-jährige Verwirkungsfrist erfährt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung allerdings in doppelter

Hinsicht eine Einschränkung. Einerseits kann es sich aus Gründen des Vertrauensschutzes unter Umständen rechtfertigen, die Verwirkung des behördlichen Wiederherstellungsanspruchs bereits nach einer kürzeren Zeitdauer zu bejahen. So verhält es sich etwa, wenn die Behörden zwar vor Ablauf der 30-jährigen Frist einschreiten, aber das rechtswidrige Gebäude zuvor über Jahre hinweg duldeten, obschon ihnen die Gesetzwidrigkeit bekannt war oder sie diese bei Anwendung der gebotenen Sorgfalt hätten kennen müssen. Ein Abbruchbefehl würde in diesem Fall den verfassungsrechtlich gewährleisteten Vertrauensschutz (Art. 9 BV) verletzen. Der Beschwerdeführer beruft sich auch auf diese verkürzte Verwirkungsfrist. Andererseits ist eine Wiederherstellung auch nach 30 Jahren noch möglich, wenn sie zum Schutz von Polizeigütern im engeren Sinn (Sicherheit und Gesundheit von Personen) erforderlich ist. Die Vorinstanz macht in diesem Zusammenhang eine Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch alle infrage stehenden Parkplätze geltend, weil diese über die Z-strasse direkt angefahren würden. Zudem beanspruchten die parkierten Fahrzeuge ohne die erforderliche Zustimmung des Grundeigentümers teilweise den fremden Grund der Kantonsstrasse, und es fehle auch die erforderliche Zufahrtsbewilligung gemäss dem Strassengesetz (StrG; SRL Nr. 755). Deshalb seien die Parkplätze – selbst wenn sie länger als 30 Jahre bestehen sollten – nicht offensichtlich bestandesgarantiert und ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren angezeigt.

**6.5.3.** Gemäss jetziger Aktenlage finden sich für die umstrittenen Parkplätze keine formellen Bewilligungen bzw. Ausnahmbewilligungen. Dass dem damaligen Grundeigentümer die Erstellung der Parkplätze von behördlicher Seite nach der Verschiebung der Bushaltestelle von der Z-strasse x auf das Grundstück Z-strasse w / v gestattet worden wäre, bleibt eine unbewiesene Behauptung des Beschwerdeführers. Dem Schreiben des Gemeinderats Y vom September 1973 ist diesbezüglich bloss zu entnehmen, dass die Arkade des Gebäudes Z-strasse x für den öffentlichen Fussgängerverkehr nicht mehr benötigt werde, weil das Trottoir inskünftig ausserhalb des Gebäudes verlaufe. Gestützt darauf wurde dem damaligen Grundeigentümer zuhanden des neuen Liegenschaftsbesitzers bestätigt, dass über diese Arkade auf den Zeitpunkt der Neuerstellung des Trottoirs frei verfügt werden könne, wobei die Arkade aber nicht eingewandert werden dürfe. Dass vor dieser Arkade, im Bereich der ehemaligen Bushaltestelle, fünf Parkplätze erstellt werden dürften, ergibt sich aus diesem Schreiben nicht. Für die mutmassliche Beanspruchung öffentlichrechtlichen Grundes (Trottoirbereich) ist auch keine Zustimmung des öffentlichrechtlichen Grundeigentümers, mithin des Kantons, aktenkundig bzw. eine entsprechende Dienstbarkeit ausgewiesen.

**6.5.4.** Entgegen der pauschalen Behauptung des Beschwerdeführers ist aufgrund der aufliegenden Akten ferner nicht erstellt, dass die infrage stehenden Parkplätze alle seit mindestens 1973 bestehen. Aus dem Beanstandungsschreiben des Tiefbauamts des Kantons Luzern vom Februar 1974 ergibt sich vielmehr, dass damals die sofortige Aufhebung der auf der Ostseite erstellten Parkplätze verlangt wurde. Von weiteren bestehenden Parkplätzen vor der Arkade entlang der Z-strasse war damals nicht die Rede. Mit andern Worten steht nicht mit Sicherheit fest, wann die infrage

stehenden Parkplätze oder zumindest die fünf Parkplätze vor der Arkade als solche ausgeschlossen wurden, weshalb nicht auszuschliessen ist, dass diese nach 1973, ja gar nach dem Inkrafttreten des RPG per 1. Januar 1980 oder noch später erstellt wurden. Die Beweislast für den Bestand einer Baute seit 30 oder mehr Jahren tragen die Grundeigentümer, im konkreten Fall also der Beschwerdeführer. Ist er nicht in der Lage, die Tatsache zu beweisen, hat er die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2014.00649 vom 30.6.2015 E. 5.2, mit Hinweis).

**6.5.5.** Demnach steht zurzeit auch nicht fest, nach welchen in zeitlicher Hinsicht massgebenden Rechtsgrundlagen die baupolizeiliche Rechtmässigkeit der Parkplätze zu beurteilen ist. Grundsätzlich ist die Frage der materiellen Rechtmässigkeit einer baubewilligungspflichtigen, aber ohne Baubewilligung erstellten Anlage auf Grund des zur Zeit der Errichtung gültigen Rechts zu beurteilen. Es ist somit auf dasjenige Recht abzustellen, das im Zeitpunkt Geltung hatte, in dem das Baugesuch ordentlicherweise hätte gestellt werden müssen. Ausnahmsweise findet das zur Zeit der Beurteilung einer Abbruch- bzw. Beseitigungsverfügung geltende Recht Anwendung, wenn dieses das für den Betroffenen mildere Recht ist (BGE 123 II 248 E. 3a/bb). Auf welche kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen im konkreten Fall abzustellen ist, wird unter anderem Gegenstand der Prüfung des geplanten nachträglichen Baubewilligungsverfahrens sein. Insofern kann der Beschwerdeführer mit seinen Zweifeln, dass sich die Vorinstanz mit den kantonalen und kommunalen Bestimmungen der (...) Gemeinde Y aus dem Jahr 1973 (bisher) nicht ernsthaft auseinandergesetzt habe, im jetzigen Verfahrensstadium nichts zu seinen Gunsten ableiten.

**6.6.** Dass die Vorinstanz die Darstellung des Beschwerdeführers, alle Parkplätze bestünden gemäss Absprache zwischen dem damaligen Grundeigentümer und der Gemeinde Y formlos bewilligt seit 1973, in Zweifel zieht und in einem nachträglichen Baubewilligungsverfahren gestützt auf das konkret anwendbare Baupolizeirecht im weiten Sinn abschliessend prüfen und klären will, ist daher nicht zu beanstanden. Dies gilt hier umso mehr, als die Vorinstanz Bedenken zur Verkehrssicherheit vorbringt, was eine sorgfältige Prüfung namentlich dieses Aspekts im Rahmen des nachträglichen Baubewilligungsverfahrens untermauert. Nach derzeitiger Aktenlage steht weder eindeutig fest, dass die fraglichen Parkplätze im Zeitpunkt ihrer Erstellung baubewilligungsbefreit waren, noch, dass sie für den Fall einer Baubewilligungsbedürftigkeit tatsächlich bewilligt wurden. Zudem erlaubt die gegenwärtige Aktenlage auch keine verlässlichen Rückschlüsse auf ihre zeitliche Bestandesdauer. Es steht daher nicht bereits fest, dass sie wegen Zeitablaufs ohnehin nicht mehr zu beseitigen sind und folglich die Durchführung eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens hinfällig wäre. Vielmehr bestehen hinreichende Anhaltspunkte, dass die Parkplätze gegen formelles und/oder materielles öffentliches Baurecht sowie weitere öffentliche Interessen (Verkehrssicherheit) verstossen könnten. Alle diese ungeklärten Punkte machen weitere Sachverhaltsabklärungen erforderlich und rufen daher – bei mutmasslicher Baubewilligungspflicht – nach der Durchführung eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens, was der Abklärung der materiellen Rechtskonformität dient

(zum Ganzen: Ruoss Fierz, a.a.O., S. 107 f. und S. 120; vgl. auch Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern V 05 17 vom 6.6.2006 E. 2a). Im Anschluss an die Beurteilung der materiellen Rechtskonformität ist sodann auch über eine allfällige Wiederherstellung unter Prüfung der hierzu vom Beschwerdeführer gemachten Einwände zu befinden.

**6.7.** Soweit sich der Beschwerdeführer sinngemäss auch auf die Besitzstandsgarantie im Sinn von § 178 PBG berufen will, ändert dies an der Rechtmässigkeit der angefochtenen Aufforderung zur Einreichung eines nachträglichen Baugesuchs ebenfalls nichts.

Rechtmässig erstellte und bewilligte Bauten stehen grundsätzlich unter dem Schutz der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der darin enthaltenen Bestandesgarantie (vgl. § 178 PBG). In diesem Sinn schützt die Besitzstandsgarantie den Fortbestand einer unter dem alten Recht erlangten Rechtsposition, die dem neuen Recht nicht mehr entspricht und dient somit dem Investitionsschutz (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 135). Die Besitzstandsgarantie sichert mit anderen Worten schützenswertes Vertrauen, nämlich die Erwartung, dass Bestand und auch Nutzung vorhandener, rechtmässig geschaffener Sachwerte trotz möglicher künftiger abweichender Vorschriften fort dauern können (Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 19 287 vom 20.11.2020 E. 5.3.1, mit Hinweis auf Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, a.a.O., Bd. 2, S. 1444 ff.).

Auf die Besitzstandsgarantie kann sich nur berufen, wer seine Rechtsposition nach altem Recht rechtmässig erworben hat (Ruoss Fierz, a.a.O., S. 136). Der Grund dafür spiegelt den Gehalt der Besitzstandsgarantie, welche nur (aber immerhin) den Bestand konkreter Eigentumsrechte schützt (LGVE 2020 IV Nr. 3 E. 4.1 mit Hinweisen) und daher keine Rechtswirkungen entfalten kann für den Fall, dass die bestehende, in Frage gestellte Massnahme womöglich gerade nicht im Einklang mit der damals massgeblichen Rechtsordnung realisiert worden ist (grundlegend dazu: Willi, Die Besitzstandsgarantie für vorschriftswidrige Bauten und Anlagen innerhalb der Bauzonen, Diss. Zürich 2003, S. 12 ff.). Nachdem keine Baubewilligung aktenkundig und der konkrete Erstellungszeitpunkt nicht klar ist und zudem vom Beschwerdeführer auch nicht dargetan wird, dass eine Zustimmung des öffentlich-rechtlichen Grundeigentümers vorgelegen hat, lässt sich hier nicht ohne Weiteres sagen, ob alle oder einige der fraglichen Parkplätze ursprünglich rechtmässig erstellt wurden. Ob überhaupt eine in besitzstandsrechtlicher Hinsicht zu schützende Rechtsposition vorliegt, ist daher ebenfalls im nachträglichen Baubewilligungsverfahren zu klären (BGer-Urteil 1C\_23/2020 vom 5.1.2021 E. 4.6; vgl. auch: Willi, a.a.O., S. 22 f.). Im Übrigen können auch in diesem Kontext öffentliche Interessen an der Anpassung bestehender Bauten an neue, polizeilich motivierte Bauvorschriften (wie etwa im Bereich der Verkehrssicherheit oder der technischen Sicherheit) die Besitzstandsinteressen überwiegen (Waldmann, a.a.O., N 6.60).

## 7.

**7.1.** Nach dem Gesagten entkräften die Vorbringen des Beschwerdeführers die Notwendigkeit eines nachträglichen Baubewilligungsverfahrens nicht, zumal in mehrfa-

cher Hinsicht Klärungsbedarf besteht. Die gestützt auf die vom Beschwerdeführer einzureichenden Gesuchsunterlagen zu treffenden Abklärungen der Vorinstanz sind mit Blick auf die betroffenen öffentlichen Interessen geeignet, notwendig und auch zumutbar. Die dem Beschwerdeführer auferlegte Pflicht zur Einreichung eines nachträglichen Gesuchs erwies sich vor diesem Hintergrund als rechtmässig, wenn denn auf die Beschwerde einzutreten wäre. Dass hier ausnahmsweise auf die Durchführung eines nachträglichen Bewilligungsverfahrens verzichtet werden könnte, ist in Anbetracht der konkreten Verhältnisse nicht erstellt und wird auch nicht substantiiert aufgezeigt.

**7.2.** Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Beschwerdeführers nicht einzutreten ist.