

Stadtratsbeschluss 186 vom 8. März 2024

B+A 44/2023 «Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern»

- Antrag der Baukommission
- Haltung des Stadtrates

Ausgangslage

An der Sitzung vom 6. Dezember 2023 hat der Stadtrat den B+A 44 «Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern» verabschiedet. Auf Wunsch der Baukommission wurde die zusammengeführte Bau- und Zonenordnung an den Sitzungen vom 11. Januar 2024 und 25. Januar 2024 durch die Baudirektion vorgestellt und Fragen beantwortet. An der Sitzung vom 22. Februar 2024 hat die Baukommission das Geschäft behandelt und mit 10 zu 1 Stimmen Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln beschlossen. Damit soll die seit der öffentlichen Auflage als Planungszone geltende Bau- und Zonenordnung zurückgezogen werden, womit wieder ausschliesslich die bestehenden Bau- und Zonenreglemente der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 und der Gemeinde Littau vom 29. Oktober 2008 gelten. Der B+A 44/2023 wird an der Ratssitzung vom 21. März 2024 behandelt.

I. Erwägungen zur Eintretensdebatte

Die Baukommission hat in ihrer Medienmitteilung vom 28. Februar 2024 den bisherigen Prozess, die Beratung und Eintretensdebatte in der Kommission zum B+A 44/2023 sowie das weitere Vorgehen dargelegt. Gemäss Medienmitteilung werden folgende wesentliche Kritikpunkte von der grossen Mehrheit der Fraktionen gemeinsam unterstützt und führten zum Antrag auf Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln. Der Stadtrat hat die vorliegenden Kritikpunkte einer ersten Prüfung unterzogen und legt seine Erwägungen dar. Grundsätzlich gibt es bei allen Kritikpunkten Spielraum für Anpassungen, der in einer Detailberatung weiter vertieft werden kann.

a) Dichtebestimmungen

Die grossen Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Dichtebestimmungen haben den Ausschlag gegeben für den Antrag der Baukommission. Es stehe weiterhin die Frage im Raum, ob die Vorlage nicht eine bedeutende Abzonung zur Folge habe. Es habe sich gezeigt, dass im Rahmen des von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachtens nicht alle Aspekte berücksichtigt werden konnten. Es gäbe Beispiele, die zeigen, dass gemäss den alten Dichtebestimmungen mehr Wohnfläche realisiert werden könne. Unsicherheit bestehe primär gegenüber den Bestimmungen zum Untergeschoss. Zudem werde befürchtet, dass diese Unsicherheit ausgerechnet Gebiete betreffe, die im Raumentwicklungskonzept (REK) als Verdichtungsgebiete ausgewiesen seien. Eine weitere Verdichtung würde in Zukunft massgeblich erschwert, wenn nicht verhindert.

Erwägungen des Stadtrates

Die Baukommission zeigte sich bereits im Frühsommer 2023 skeptisch, ob die neuen Bestimmungen nicht zu Abzonungen im Stadtteil Luzern führen. In Absprache mit dem Stadtrat liess die Baukommission deshalb die Dichtebestimmungen von einem externen Planungsbüro überprüfen. Die Kommission zeigte

sich sehr erfreut, dass das Gutachten keine Hinweise enthält, dass die neuen Dichtebestimmungen gesamthaft zu relevanten Ab- oder Aufzonungen führen (vgl. [Medienmitteilung](#) vom 19. Dezember 2023). Für den Stadtrat kommt die in der Kommissionssitzung vom 22. Februar 2024 geäusserte Kritik insbesondere in Bezug auf Verdichtungsgebiete im REK daher sehr überraschend.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Meinung, dass es mit der Zusammenführung der BZO nicht zu relevanten Abzonungen im Stadtteil Luzern kommt. Er stützt sich dabei auch auf das Gutachten, das besagt, dass die bisherigen Nutzungen weitgehend gesichert und keine systembedingten Abzonungen zu erwarten sind. Dies unter der Voraussetzung, dass mit Bezug zu den neuen Definitionen auch optimiert gebaut wird. Vereinzelt mögliche Mindernutzungen im 1-stelligen Prozentbereich sind zwar unschön, bei einer Systemänderung aber kaum vermeidbar. Der Stadtrat ist daher bereit, nochmals zu prüfen, wie solchen Einzelfällen mit einer ergänzenden Bestimmung begegnet werden kann.

Zu den Unsicherheiten im Umgang mit dem Untergeschoss haben die Verfasser des Gutachtens der Firma Planteam S AG gegenüber der Baukommission detailliert mündlich und schriftlich Stellung genommen. Dabei konnte aufgezeigt werden, wie das Verbot der Hochparterre-Lösungen aufgehoben werden könnte und damit die Untergeschosse weiterhin praktisch gleichbehandelt würden. Dies wäre beispielsweise mit einer Anpassung von Art. 64 Abs. 1 BZR möglich, indem die Bestimmung, dass sich «das Niveau des Erdgeschosses am massgebenden Terrain zu orientieren hat», gestrichen wird. Sofern die von der Baukommission befürchteten Spezialfälle in der Praxis auftauchen würden, könnten sie über eine solche qualitative Lösung ausgeschlossen werden. Weitere Möglichkeiten zur Vermeidung entsprechender Fälle könnten in der Detailberatung vertieft geprüft werden.

Der Stadtrat plant, die im REK aufgezeigten Verdichtungsgebiete im Stadtteil Luzern nach Inkrafttreten der neuen BZO im Rahmen von Teilrevisionen zeitnah umzusetzen. Der Prozess der BZO-Zusammenführung (vgl. B+A 26/2015, Kapitel 4) war bewusst darauf ausgelegt, dass im Stadtteil Luzern lediglich eine Adaption der Nutzungsmasse und keine Gesamtrevision erfolgt, damit umgehend nach der Zusammenführung im Stadtteil Luzern wieder Teilrevisionen erfolgen können. Sollen auch die Verdichtungsgebiete gemäss REK im Stadtteil Luzern in der Zusammenführung der BZO umgesetzt werden, wäre eine Gesamtrevision nötig (vgl. Ausführungen unter II. a) Zielgerichtete Stadtentwicklung wird verzögert).

b) Ortsbildschutzzone B; Art. 32 BZR

Die neuen Bestimmungen zur Ortsbildschutzzone B bewirken, dass erhaltenswerte Gebäude nur abgebrochen werden können, wenn deren Sanierung nicht verhältnismässig ist. Dieser Schutz ist aus Sicht der Baukommission zu weit gefasst und zu absolut.

Erwägungen des Stadtrates

Die vorliegende Bestimmung zur Ortsbildschutzzone B wurde in enger Zusammenarbeit mit der kantonalen Denkmalpflege ausgearbeitet. Dabei war es der kantonalen Denkmalpflege wichtig, dass nur enge Ausnahmetatbestände formuliert werden. Sie war insbesondere gegen einen allgemeinen Ausnahmegrund, dass ein Abbruch auch aus überwiegenden öffentlichen Interessen möglich sein soll. Der Stadtrat stützt die Haltung der kantonalen Denkmalpflege grundsätzlich, weil ihm der Erhalt der schutzwürdigen Bauten in der Ortsbildschutzzone B wichtig ist. Dennoch kann er die Kritik teilweise nachvollziehen. Tatsächlich sind die Ausnahmetatbestände eng formuliert, was die Flexibilität der Regelung und die Lösungsfindung im Einzelfall einschränkt. Er ist daher offen, diese Bestimmung mit der Baukommission zu diskutieren und im Austausch mit der kantonalen Denkmalpflege eine Lösung zu finden.

c) Gestaltungspläne; Art. 57 und 58 BZR

Die Baukommission stört sich daran, dass bei freiwilligen Gestaltungsplänen kein Bonus für den Bau von gemeinnützigen Wohnungen mehr möglich ist. Dies sei unverständlich, da die Stadt Luzern den klaren Auftrag habe, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Vor diesem Hintergrund erwartet sie, dass auch in Zukunft bei freiwilligen Gestaltungsplänen ein Bonus von 5 Prozent für gemeinnützige Wohnungen vorgesehen werde.

Erwägungen des Stadtrates

Die möglichen Gestaltungsplanboni werden durch § 75 PBG definiert. Bei freiwilligen Gestaltungsplänen können maximal 10 Prozent Bonus gewährt werden. Werden 5 Prozent davon an die Bedingung des gemeinnützigen Wohnungsbaus geknüpft, bleiben noch 5 Prozent. Der bisherige Energiebonus von 5 Prozent kann nicht mehr separat gegeben werden. Das heisst, dass Bauherrschaften bei einem freiwilligen Gestaltungsplan ohne Gemeinnützigkeit total noch 5 Prozent Bonus erhalten würden. Aus diesem Grund kam der Stadtrat zum Schluss, dass der Anreiz für die Erstellung eines freiwilligen Gestaltungsplans zu klein ausfallen könnte. Der Stadtrat ist bereit, eine Anpassung der Bestimmung zu diskutieren. Ziel muss sein, den gemeinnützigen Wohnungsbau noch mehr zu fördern.

d) Lichte Höhe; Art. 61 BZR

Aus Sicht der Baukommission bestehe keine Notwendigkeit, die kantonale Regelung zu verschärfen und die minimale lichte Höhe von Wohn- und Schlafräumen von 2,3 m auf 2,4 m anzuheben.

Erwägungen des Stadtrates

Mit der Erhöhung der lichten Höhe sollte die Wohnqualität verbessert werden. Diese Bestimmung ist nicht zwingend notwendig. Die Bereinigung kann durch den Grossen Stadtrat erfolgen. Eine zweite Auflage ist dafür nicht notwendig.

e) Festlegung Grenzabstand; Art. 62 BZR

Die Baukommission moniert, dass der Stadtrat in Art. 62 BZR eine im Widerspruch zu § 122 Abs. 1 PBG stehende Festlegung der Grenzabstände vorschlage. Der Kanton Luzern habe die Stadt nach der öffentlichen Auflage informiert, dass dieser Artikel rechtlich nicht zulässig sei und deshalb im Rahmen der Genehmigung nicht bewilligt werden könne. Die Auswirkungen auf die Bebaubarkeit, insbesondere von kleineren und/oder schmalen Grundstücken, sei völlig offen und für die Baukommission nicht absehbar. Es sei davon auszugehen, dass in betroffenen Gebieten eine relevante Reduktion der in Aussicht gestellten Dichten, mithin eine Abzonung, resultiere.

Erwägungen des Stadtrates

Der Artikel wurde positiv durch den Kanton vorgeprüft. Es ging bislang keine formelle Rückmeldung ein, welche die Nichtgenehmigung des Artikels festhält. Ein kantonales Schreiben weist auf die Problematik hin, ging aber erst nach der öffentlichen Auflage ein. Der Stadtrat ist der Meinung, dass der Regierungsrat ein Rückkommen auf den positiven Vorprüfungsentscheid mit entsprechender Begründung im Rahmen der Genehmigung machen müsste. Dem Kanton steht es zu, im Rahmen der Genehmigung den Artikel zu streichen. Eine zweite Auflage wäre nicht erforderlich. Zweifelsohne wird die Bebaubarkeit einzelner Grundstücke ohne diesen Artikel stärker eingeschränkt sein. Es handelt sich dabei aber nicht um ganze Gebiete, sondern um Einzelfälle, bei welchen die Grenzabstände teilweise heute schon unterschritten sind oder die eine zu kleine oder geometrisch schlecht bebaubare Parzellenform aufweisen. Ausnahmen zu Grenzabständen sind in § 133 PBG geregelt, und die Anwendung könnte fallweise geprüft werden. Eine generelle alternative Lösung zur Entschärfung dieses Problems liegt hingegen zurzeit nicht vor.

f) Photovoltaikanlagen; Art. 77 BZR

Die Baukommission stellt fest, dass Art. 77 Abs. 1 und 3 BZR vorsehe, dass bei Neubauten und wesentlichen Änderungen Photovoltaikanlagen auf Flach- und Steildächern erstellt werden müssten. Ausgenommen von der Pflicht zur energetischen Nutzung sollen gemäss Abs. 4 unter anderem Schrägdächer in der Ortsbildschutzzone B sein. Die Baukommission ist der Ansicht, dass auch für nicht schutzwürdige Gebäude in der Schutzzone B eine Pflicht zur energetischen Nutzung von Dachflächen gemäss Abs. 1 und 3 gelten soll.

Erwägungen des Stadtrates

Das Ziel von mehr Photovoltaikanlagen entspricht auch den Zielsetzungen der städtischen Klima- und Energiestrategie. Der Stadtrat ist deshalb bereit, diese Bestimmung im Austausch mit der Baukommission zu prüfen. Eine sorgfältige Interessenabwägung zwischen Ortsbildschutz und energetischen Zielsetzungen bleibt auch in Zukunft wichtig.

II. Antrag Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln

Gestützt auf die oben ausgeführten Kritikpunkte beantragt die Baukommission dem Grossen Stadtrat Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln.

Erwägungen des Stadtrates

Für den Stadtrat ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Baukommission Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln beschlossen hat. Der Stadtrat wünscht sich eine inhaltliche Debatte, insbesondere zu den Kritikpunkten. Dafür wäre zumindest ein Nichteintreten im Sinne von einer Rückweisung zur weiteren Überarbeitung nötig. Der politische Handlungsbedarf ist unbestritten, und es gilt, übergeordnete gesetzliche Vorgaben, beispielsweise zur Ausscheidung der Gewässerräume (Frist 31. Dezember 2018) und zur Einführung der IVHB (Frist 31. Dezember 2023), umzusetzen.

Folgt der Grosse Stadtrat der Haltung der Baukommission, ist das Geschäft gescheitert. In der Folge wären ab dem 22. März 2024 wieder die BZO Littau aus dem Jahr 2008 und die BZO Luzern aus dem Jahr 2013 gültig. Die zusammengeführte BZO, welche bereits im Sinne einer Planungszone parallel zum alten Recht anzuwenden ist, würde aufgehoben. Es müsste ein neuer Prozess ausgearbeitet und die dazu benötigten finanziellen Mittel müssten bereitgestellt werden.

Die Baukommission hält fest, dass die vorliegende BZO viele wichtige und wertvolle Elemente aufweise, die sie unterstützen würde. Viele davon wurden auch in der öffentlichen Auflage nicht bemängelt. Wird die Vorlage wie von der Baukommission beantragt nicht behandelt, würden auch bislang unbestrittene Inhalte nochmals zur Diskussion stehen.

Wie in den Ausführungen zur Eintretensdebatte aufgezeigt, ist der Stadtrat der Ansicht, dass es bei den vorgebrachten Kritikpunkten Spielraum gibt für Anpassungen in der Detailberatung. Ein Nichtbehandeln der Vorlage im Parlament hätte jedoch zahlreiche einschneidende Auswirkungen auf Bauprojekte und die Stadtentwicklung. Diese inhaltlichen und politischen Auswirkungen werden im Folgenden aufgezeigt:

a) Zielgerichtete Stadtentwicklung wird verzögert

Der Stadtrat hat den Prozess der BZO-Zusammenführung (vgl. B+A 26/2015, Kapitel 4) von Anfang an bewusst darauf ausgelegt, dass im Stadtteil Luzern keine Gesamtrevision, sondern lediglich eine Adaption der Nutzungsmasse erfolgt. Dies mit dem Ziel, den Stadtteil Luzern in den nächsten 15 Jahren mit Teilrevisionen zu entwickeln und die Verdichtung gemäss REK umzusetzen. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Adaption der Nutzungsmasse so erfolgen, dass diese möglichst unverändert bleiben. Dazu wurde eine über das gesamte Gebiet identische Systematik zur Adaption der Nutzungsmasse eingesetzt, welche die bisher zulässigen Dichten sichert, sie jedoch weder in relevantem Umfang erhöht noch mindert. Werden die Dichtebestimmungen im Stadtteil Luzern verändert, gelten sie als revidiert. Das hat zur Folge, dass die Planbeständigkeit eintritt und anschliessend grundsätzlich während 15 Jahren keine Teilrevisionen durchgeführt werden können. Das will der Stadtrat unbedingt verhindern. Er plant, die im REK aufgezeigten Verdichtungsgebiete im Stadtteil Luzern nach Inkrafttreten der neuen BZO im Rahmen von gebiets-, projekt- oder themenspezifischen Teilrevisionen zeitnah umzusetzen. Die Vorarbeiten für diverse solche Teilrevisionen sind bereits gestartet. Das Vorgehen mit Teilrevisionen ist dynamischer und flexibler, entspricht den heutigen Planungsanforderungen und führt durch ortsspezifisch vertiefte Abklärungen zu einer höheren städtebaulichen Qualität.

b) Immense Auswirkungen auf private und städtische Bauprojekte

Bauherrschaften erarbeiten ihre Projekte zurzeit bereits gestützt auf die neue BZO, die insbesondere im Stadtteil Littau gegenüber der BZO 2009 grössere Verdichtungen zulässt. Sollte die Zusammenführung der BZO nicht zustande kommen, müssten sie ihre Projekte umprojektieren. Bauherrschaften, welche beispielsweise bereits einen Wettbewerb nach künftigem Recht durchgeführt haben, müssten ihre Projekte überarbeiten, ohne aber zu wissen, zu welchem Zeitpunkt wiederum eine Planungszone mit gleichzeitiger Anwendung von altem und neuem Recht folgen wird. Ebenso ist zu erwarten, dass Projektänderungen für bereits bewilligte Bauvorhaben eingehen, um von den teilweise lockereren Vorschriften der alten BZO zu profitieren. Da unklar ist, wann eine überarbeitete BZO vorliegt, gibt es für Bauherrschaften und Planungsbüros keine Planungssicherheit, was zu einem Stillstand oder zumindest zu grossen Verzögerungen von Planungen führen könnte.

Immense Auswirkungen wären auch bei städtischen Projekten zu erwarten. So müsste der Abgabeprozess zum Areal Staffelntäli (zirka 30 zusätzliche Wohnungen) sistiert werden. Die Sanierung der Alterssiedlung Guggi könnte nicht zeitnah erfolgen, und auf die zusätzlichen Wohnungen müsste verzichtet werden. Auch der geplante Fussweg am rechten Reussufer, neue Freiräume wie der Reusspark, die Grünanlagen im Gebiet Grenzhof oder der Landschaftspark Udelboden-Längweiher könnten nicht umgesetzt werden, solange die in der öffentlichen Auflage unbestrittenen Grünzonen nicht rechtskräftig sind.

All dies hätte einen enormen finanziellen Mehraufwand und Ertragsausfälle für private und öffentliche Bauherrschaften zur Folge und würde langjährig geplante Projekte verzögern. Auf die Baubewilligungsbehörde würde nach der intensiven Phase der Planungszone erneut ein Kraftakt zukommen, um die Kundschaft zu beraten und um die Umprojektierungen zu beurteilen. Dies würde das Baubewilligungsverfahren verzögern.

c) Strategische Ziele der Wohnraumpolitik und der Klima- und Energiestrategie werden verfehlt

Neben den einschneidenden Folgen für Einzelne hätte ein Nichteintreten auf das Geschäft auch massive Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der gesamten Stadt Luzern. Die vom Grossen Stadtrat und von der Stimmbevölkerung mitgetragenen Ziele in der Wohnraumpolitik würden nicht erreicht. Die Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus würde massiv verzögert. Betroffen wären beispielsweise die Abgaben der ersten Etappe beim Areal Längweiher/Udelboden mit rund 200 Wohnungen im Jahr 2025, des Areals Uernerhof mit rund 200 Wohnungen im Jahr 2026 sowie des Areals Grenzhof mit 190 Wohnungen im Jahr 2027.

Auch die Erreichung der Ziele der Klima- und Energiestrategie und der Klimaanpassungsstrategie wären infrage gestellt. Zentrale Massnahmen der von der Stimmbevölkerung im September 2022 beschlossenen Klima- und Energiestrategie könnten nicht umgesetzt werden, insbesondere das für Teilgebiete vorgesehene Verbot fossiler Wärmerzeugung und die Pflicht zur solaren Nutzung von Dächern. Zudem wären wichtige Massnahmen der vom Grossen Stadtrat beschlossenen Klimaanpassungsstrategie vom Tisch; so die Vorschriften zur Reduktion der Hitzebelastung und zum Erhalt der Durchlüftung oder auch die Verminderung der Grenzabstände von Bäumen.

d) Schlussfolgerung

Die Folgen eines Nichteintretens im Sinne von Nichtbehandeln sind zahlreich und einschneidend. Der Prozess müsste formal von vorne beginnen und das Verfahren gesamthaft nochmals durchlaufen werden. Die Dichtebestimmungen gemäss REK im Stadtteil Luzern könnten damit zwar umgesetzt werden, was aber auf eine Gesamtrevision hinauslaufen würde. Der Prozess hierfür würde mindestens fünf bis sechs Jahre in Anspruch nehmen, und ein entsprechender Planungskredit wäre zur Verfügung zu stellen. Der Stadtrat erachtet dieses Vorgehen als nicht zielführend und effizient, insbesondere in Bezug auf das aufgezeigte Vorgehen mit den Teilrevisionen und der Auswirkung auf die Planbeständigkeit.

Der Stadtrat wünscht sich eine inhaltliche Debatte, insbesondere zu den Kritikpunkten. Dafür ist zumindest ein Nichteintreten im Sinne von einer Rückweisung zur weiteren Überarbeitung erforderlich. Mit einer

solchen Rückweisung könnten die bestrittenen Bestimmungen zeitnah überarbeitet werden. Gleichzeitig blieben die unbestrittenen Bestimmungen in Kraft, und Kollateralschäden könnten abgewendet werden. Beschliesst der Grosse Stadtrat ein Nichteintreten im Sinne von einer Rückweisung an den Stadtrat, wären für eine Überarbeitung rund zwei Jahre nötig (inkl. zweiter öffentlicher Auflage).

Sobald eine neue, dem übergeordneten Recht entsprechende BZO vorliegt, könnten anschliessend im Stadtteil Luzern die Teilrevisionen angegangen und das Verdichtungspotenzial umgesetzt werden. Der Stadtteil Littau, in welchem zahlreiche Aufzonungen vorgesehen sind, könnte in absehbarer Zeit von der zusammengeführten BZO profitieren, und Bauprojekte könnten planmässig ausgeführt werden. Die Erreichung der Ziele der Wohnraumpolitik und die damit verbundene Steigerung des Anteils an gemeinnützigem Wohnraum könnten deutlich schneller erreicht werden. Auch die Erreichung der Ziele aus der Klima- und Energiestrategie und der Klimaanpassungsstrategie wären nicht infrage gestellt.

Mit einer Rückweisung zur Überarbeitung bliebe auch die Option erhalten, unbestrittene Inhalte bereits vorgängig zu einer Bereinigung und Zweitauflage in einer separaten Vorlage dem Grossen Stadtrat zum Beschluss vorzulegen. Bei einem Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln wäre dies nicht möglich, da auch hierfür der ganze Prozess nochmals durchlaufen werden müsste.

III. Antrag des Stadtrates

Aus den genannten Gründen wird dem Antrag auf Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln opponiert. Der Stadtrat beantragt, Nichteintreten im Sinne einer Rückweisung zur weiteren Überarbeitung an den Stadtrat zu beschliessen.

Der Stadtrat beschliesst

1. Dem Antrag auf Nichteintreten im Sinne von Nichtbehandeln wird opponiert.
2. Es wird Nichteintreten im Sinne einer Rückweisung zur weiteren Überarbeitung an den Stadtrat beantragt.



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Zustellung an

- Mitglieder des Grossen Stadtrates
- Medien (Abgabe anlässlich der Ratssitzung vom 21. März 2024)
- Öffentlichkeit (anlässlich der Ratssitzung vom 21. März 2024)
- alle Direktionen
- Stadtkanzlei
- Stab Baudirektion
- Stadtplanung