

KLARES BEKENNTNIS ZUR BAU- UND ZONENORDNUNG

Mit 42 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltungen hat der Grosse Stadtrat die neue Bau- und Zonenordnung (BZO) für den alten Teil der Stadt Luzern verabschiedet. Über das Resultat des langjährigen Prozesses wird am 9. Juni an der Urne abgestimmt.



1 | Intensive Debatten im Grossen Stadtrat. Vor allem über die Tourismuszone und die Hochhausstandorte wurde heftig diskutiert.

2 | Planwirtschaftliche Eingriffe in den freien Markt oder Wahrung des öffentlichen Interesses an der Nutzung der exquisiten Lagen: Die Meinungen zur Tourismuszone gehen auseinander.

3 | Im Zonenplan als Hochhäuser ausgeschieden, heftig umstritten und deshalb separate Fragen im Rahmen der Volksabstimmung: die Hochhausstandorte Steghof (50) und Seeburg (502).

DC. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) erhielt vom Parlament gute Noten. Alle Fraktionen waren grundsätzlich mit der BZO und der darin vorgeschlagenen weiteren baulichen Entwicklung im alten Stadtteil einverstanden: Es herrschte Einigkeit über den Erhalt der grünen Kuppen, den haushälterischen Umgang mit dem Boden und die Siedlungsentwicklung durch Verdichtung. Die BZO steckt den Rahmen für eine nachhaltige Raumentwicklung für Wirtschaft und Gesellschaft, wurde im Rat betont. Die landschaftlichen und baulichen Qualitäten der Stadt könnten so massvoll weiterentwickelt werden.

Konstruktive Kommission

Dass es gelungen sei, fast alle Interessen zu berücksichtigen, sei auch das Verdienst der Baukommission. Die Mitglieder hätten konstruktiv und kompromissorientiert zusammengearbeitet

und entscheidende Verbesserungen in die Vorlage eingebracht; beispielsweise bei der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder den Möglichkeiten zur Ansiedlung von Dienstleistungsunternehmen sowie bei den Bestimmungen über Solaranlagen.

Kritik und Anträge

Neben grossem Lob gab es fundamentale Meinungsunterschiede vor allem bei den Bestimmungen zur Tourismuszone und bei den Hochhausstandorten (siehe S. 9 «Tourismuszone» und «Hochhäuser») und kritische Anmerkungen: Bemängelt wurden die knappen Ressourcen zur Erarbeitung der BZO. Deshalb fehlten vertiefte Aussagen über mögliche Auswirkungen der neuen Bestimmungen, ebenso sei dies der Grund für den mangelhaften Einbezug der Öffentlichkeit, befand die SP/JUSO-Fraktion. Die BZO sei zu einseitig auf ökonomi-

sche Anforderungen ausgerichtet (SP/JUSO), sie stelle keinen grossen Wurf dar, insbesondere fehlten Aussagen zur Verkehrsproblematik (SP/JUSO, Grüne und Junge Grüne), zur Umsetzung der Energie- und Klimastrategie (Grüne und Junge Grüne) oder zur Wohnrauminitiative (SP/JUSO, Grüne und Junge Grüne). Teilweise sei diese veraltet, bevor sie in Kraft gesetzt werde (SP/JUSO).

Beim Reglement und im Zonenplan wurden verschiedene Änderungen beantragt: Es gab Streichungsanträge beim Qualitätsartikel (FDP), beim Energieartikel (SVP), bei der Zwischennutzung und bei den Bestimmungen für den gemeinnützigen Wohnungsbau (SVP) sowie bei der Einzonung eines Geländes im Salzfass (Grüne und Junge Grüne).

Änderungen und Ergänzungen wurden bei den Bestimmungen für den Abbruch von Häusern (SP/JUSO, Grüne und Junge Grüne), beim Gebäudestandard (SP/JUSO) und bei der Abweisung der Einsprachen gegen die BZO (SVP und CVP) gestellt. Zudem wurde die Einzonung der Tribschenhornbucht in die Naturschutzzone beantragt (Grüne und Junge Grüne). Die Anträge wurden allesamt abgelehnt.

Abstimmungsvarianten

Obwohl sich die bürgerlichen Parteien grundsätzlich für eine Abstimmung über die BZO als Ganzes ausgesprochen hatten, einigte sich der Rat auf den Antrag der Grünen und Jungen Grünen. Dieser sieht drei Abstimmungsfragen vor:

Einerseits sollen die Stimmberechtigten über die BZO abstimmen, zudem aber auch separat zum Hochhausstandort Steghof und separat zum Hochhausstandort Seeburg Stellung beziehen können.

Tourismuszone

In der Tourismuszone (Art. 10 Bau- und Zonenreglement) soll die nichttouristische Nutzung der Gebäude auf maximal 20 Prozent beschränkt werden. Dagegen wehrte sich die SVP-Fraktion. Sie bemängelte, dass nicht alle Hotels der Zone zugeteilt sind (siehe S. 11). Dies sei eine Ungleichbehandlung und stelle einen planwirtschaftlichen Eingriff ins freie Unternehmertum dar.

Deshalb beantragte die SVP, den Anteil an möglicher Wohn- und Arbeitsnutzung in der Tourismuszone auf 75 Prozent zu erhöhen. Auch die Mehrheit der FDP-Fraktion sprach sich gegen die Tourismuszone aus.

Die Fraktionen der SP/JUSO, der CVP, der Grünen und Jungen Grünen und der GLP stellten sich hinter die Tourismuszone. Dem vorliegenden Kompromiss hätten

ursprünglich auch die Hoteliers zugestimmt. Mit der Tourismuszone sollen spekulative Umnutzungen von Hotels in Luxusapartements verhindert werden, argumentierte die Ratsmehrheit. Der Fremdnutzungsanteil von 20 Prozent könne erhöht werden, wenn ein unabhängiges Gutachten dies für das Überleben eines Betriebs als Notwendigkeit belege.

Der Antrag der SVP, die Wohn- und Arbeitsnutzung in der Tourismuszone auf 75 Prozent zu erhöhen, wurde abgelehnt; ebenso der Antrag der SP/JUSO-Fraktion, die nur Wohn- und Arbeitsnutzung in der Tourismuszone ermöglichen wollte, um den Erhalt, nicht aber die Optimierung des touristischen Zwecks zu ermöglichen.



Hochhäuser

Die BZO sieht vier neue Hochhausstandorte vor: beim Steghof, beim Bundes- und Pilatusplatz sowie bei der Seeburg. Gegen alle Standorte wurden Einsprachen eingereicht, eine Volksmotion verlangte den Verzicht auf das Hochhaus Steghof. Der Stadtrat beantragte dem Parlament eine separate Abstimmung über den Standort Steghof. Die Baukommission hingegen wollte nur über den Standort Seeburg separat abstimmen lassen.

In der Parlamentsdebatte beantragte die SP/JUSO-Fraktion eine Änderung der Zonen- und Dichtebestimmungen, um das Hochhaus Seeburg zu verhindern. Die Seeburg sei im regionalen Hochhauskonzept als Ausschlussgebiet aufgeführt, die eidgenössischen Kommissionen für Natur- und Heimatschutz und für

Denkmalpflege hätten Bedenken gegenüber dem geplanten Hochhaus. Zudem misstrauen man den Zusicherungen der Grundeigentümer: Diese verpflichten sich, im Gegenzug zur Hochhausbewilligung den denkmalgeschützten Jesuitenhof zu renovieren.

Die Fraktionen der CVP, SVP, GLP, FDP sowie ein Teil der Fraktion der Grünen und Jungen Grü-

nen lehnten den Antrag ab. Das geplante Projekt Seeburg überzeuge und schaffe Mehrwerte für Luzern: Das Hotel Seeburg könnte erhalten und der Jesuitenhof renoviert werden; zudem bliebe der Park für die Öffentlichkeit zugänglich. Der Rat unterstützte separate Abstimmungen über die Hochhäuser (siehe S. 8 «Abstimmungsvarianten»).



BZO ohne Littau?

Die BZO-Revision behandelt nur das Gebiet der ehemaligen Stadt Luzern. Da die BZO für die heutigen Stadtteile Littau und Reussbühl erst im Jahr 2009 genehmigt wurde, verzichtete man aus Gründen der Rechtssicherheit auf eine Zusammenführung der beiden BZO zum jetzigen Zeitpunkt.

Inhalt der BZO

Die BZO ist das zentrale Steuerungsinstrument für die räumliche Entwicklung der Stadt. Sie besteht aus Zonenplan und Bau- und Zonenreglement (BZR). Der Zonenplan teilt die Stadt in unterschiedliche Zonen ein.

Zonen

Auf dem Gebiet der alten Stadt Luzern sind neu 19 Bauzonen vorgesehen. Diese definieren, ob und in welchem Umfang gewohnt und gearbeitet werden kann. Ausgeschieden sind auch Zonen für öffentliche Zwecke, für Sport- und Freizeitanlagen, die Grün-, Tourismus- und Allmendzone. Zudem werden Nichtbauzonen (wie die Landwirtschaftszonen), Schutzzonen, überlagernde Zonen (wie Ortsbildzonen), Naturschutzobjekte, Waldfeststellungen bezeichnet.

Dichtebestimmungen

Ebenfalls Inhalt des Zonenplans sind weitere rechtliche Planinhalte. Dazu gehören die Dichtebestimmungen. Das neue und einheitlich zu berechnende Dichtemass besagt, in welchem Umfang ein Grundstück ausgenutzt werden kann.

BZR – das Reglement

Über die Auslegung des Zonenplans gibt das Bau- und Zonenreglement Auskunft.

EINFACHE VORGABEN UND KLARE QUALITÄTSKRITERIEN

Neben heiss diskutierten Themen wie der Tourismuszone und den Hochhausstandorten (siehe S. 9) beinhaltet die BZO vor allem planerische Vorgaben: Wo und wie kann gebaut werden? Welche Qualitätskriterien sind zu beachten?

DC. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) setzt den Rahmen für die räumliche Stadtentwicklung. Sie legt fest, wie dicht und wie hoch in einzelnen Quartieren gebaut werden darf, ob in einem Quartier mehrheitlich gewohnt wird, in welchem Verhältnis Wohnen und Arbeiten möglich sind und wo Räume geschützt werden müssen. Von Gesetzes wegen muss eine BZO alle 10 bis 15 Jahre überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Dies ist nun für den alten Stadtteil der Fall, die Stadtteile Littau und Reussbühl erhielten bereits 2009 eine neue BZO.

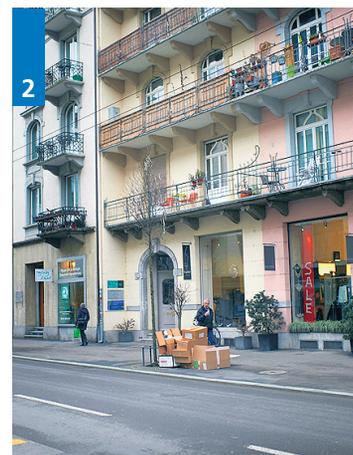
BZO betrifft alle

Die BZO-Revision betrifft alle Menschen, die in Luzern leben: Sei es, weil man an den Schönheiten von Stadt und Landschaft hängt und diese schützen möchte, weil man die eigene Wohnqualität durch ein 35 bis 45 Meter hohes Hochhaus bedroht sieht oder aus Interesse an einer besseren Nutzung des eigenen Bodens.

Deshalb hat sich der Stadtrat auch immer für den Einbezug der Öffentlichkeit starkgemacht. Mögliche Entwicklungsszenarien wurden breit diskutiert. Zwischen 2007 und 2010 fanden drei Mitwirkungsverfahren, Ausstellungen und zwei Auflageverfahren zur BZO statt.

Abstimmungsempfehlungen

Nach der Behandlung durch das Parlament hat nun am 9. Juni 2013 das Volk zur BZO und zu zwei der vier Hochhäuser das Wort. Der Grosse Stadtrat und der Stadtrat empfehlen die Zustimmung zur BZO mit 42 zu 2 Stimmen und 0 Enthaltungen. Der Hochhausstandort Steghof wird mit 38 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen und der Hochhausstandort Seeburg mit 31 zu 11 Stimmen bei 2 Enthaltungen zur Annahme empfohlen.



Mitwirken und vereinfachen

Mit der BZO auseinandergesetzt hat sich die Bevölkerung nicht nur an öffentlichen Veranstaltungen, sondern auch via Einsprachen. 390 Einsprachen sind eingegangen, davon 165 gleichlautende zum Thema Naturschutz und Gewässer. Die Verwaltung hat alle behandelt und die Anliegen teilweise in die BZO aufgenommen. Alle nichtbereinigten Einsprachen wurden vom Grosse Stadtrat abgewiesen.

Die Stimmberechtigten können nun über eine BZO befinden, die im Vergleich zum geltenden Recht deutlich vereinfacht wurde: Bisher mussten ein Zonen- und ein Wohnanteilsplan sowie 13 Bebauungspläne und das Bau- und Zonenreglement (BZR) bei Baubewilligungen berücksichtigt werden. Neu hat man sich nur noch an einem Zonenplan und am BZR zu orientieren. Vereinfacht und vereinheitlicht wurde die Bestimmung der Ausnutzung eines Grundstücks. Mit der neuen Dichtebestimmung lässt sich anhand der Zone und der Überbauungsziffer einfach berechnen, was maximal erlaubt ist. Dadurch wird das Baubewilligungsverfahren transparenter. Das wichtigste Instrument der räumlichen Stadtentwicklung ist auch für Laien besser nachvollziehbar.

Urbanes Wohnen

Die neue BZO schafft Spielräume für rasches und flexibles Handeln. Deshalb wurde neben der reinen Wohn- und der reinen Arbeitszone auch eine flexiblere Wohn- und Arbeitszone geschaffen. Dem Wohnen wird zwar weiterhin Priorität eingeräumt, daneben ist aber – je nach Lage der Gebäude und Anzahl Geschosse – ein Gewerbeanteil vorgesehen. Die Nutzungsanordnung, also die Aufteilung, wo gewohnt und wo gearbeitet wird, ist innerhalb des Gebäudes frei wählbar. Mit dieser neuen flexibleren Regelung, die den Wohnanteilsplan aus dem Jahr 1994 ablöst, erhofft man sich eine bessere urbane Durchmischung der Stadt.

Die Baukommission des Grossen Stadtrates hat die BZO um eine Zone erweitert: um die überlagerte Zone für gemeinnützigen Wohnungsbau. Die Gebiete Bernstrasse, Urnerhof und Industriestrasse sind im Zonenplan für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen. Im Bau- und Zonenreglement wurden dazu separate Bestimmungen aufgenommen. Weiter kann, wer gemeinnützig Wohnungen realisiert, von einem Gestaltungsplanbonus profitieren, der eine höhere Ausnutzung eines Grundstücks erlaubt.

1 | Ausstellungen, Diskussionen, Auflageverfahren, Einsprachen: Luzernerinnen und Luzerner konnten sich über die BZO informieren und diese mitgestalten.

2 | Ein gutes Verhältnis von Wohnen und Arbeiten macht eine lebendige Stadt aus.

3 | In Bahnhofsnähe soll ein neuer, urbaner Stadtteil entstehen.

4 | Die BZO strebt die Siedlungsentwicklung nach innen an, die grünen Kuppen bleiben erhalten.

Intensive Diskussion – mehrheitsfähige Vorlage

Ruedi Frischknecht, Leiter Stadtentwicklung, beschäftigt sich seit seinem Arbeitsbeginn bei der Stadt Luzern im Jahr 2004 mit der BZO. Sein Team hat sich über Jahre intensiv mit den Resultaten der Vernehmlassungen, der Erarbeitung der BZO und der Behandlung der Einsprachen beschäftigt.



Ruedi Frischknecht,
Leiter Stadtentwicklung:
«Das war ein Resultat, das ich mir so nicht einmal erträumt habe.»

Ruedi Frischknecht, das Parlament hat die BZO mit 42 zu 2 Stimmen gutgeheissen. Was ging Ihnen nach der Abstimmung durch den Kopf?

Das war ein Resultat, das ich mir so nicht einmal erträumt habe. Es war eine Bestätigung, dass der Prozess, den wir mit der BZO-Revision gegangen sind, richtig war und wir nun eine mehrheitsfähige Vorlage haben.

Es gab aber auch 390 Einsprachen.

Das ist in der Tat eine eindrückliche Zahl, und die Behandlung dieser Einsprachen hat uns in der Stadtentwicklung auch enorm gefordert. Allerdings ist die Anzahl, gemessen an der Grösse der Stadt, eher klein.

In der BZO-Debatte im Parlament wurde gesagt, durch mehr Partizipation und mehr Dialog hätte man die Anzahl der Einsprachen verringern können.

Diese Aussage hat mich persönlich sehr geärgert. Wir haben einen umfassenden Ansatz gewählt. Der Einbezug der Bevölkerung war dem Stadtrat sehr wichtig. Die Dienstabteilung Stadtentwicklung hat zwischen 2007 und 2010 die offene Diskussion mit allen Interessierten gesucht: über die Zukunftsszenarien, in drei Mitwirkungsverfahren, an zwei Ausstellungen und zwei öffentlichen Auflagungen. Die Luzernerinnen und Luzerner waren immer wieder dazu aufgerufen, sich in den Prozess einzugeben, mitzureden und mitzugestalten.

Die Diskussionen haben uns den Handlungsspielraum aufgezeigt, der uns bei der Revision der BZO zur Verfügung steht. Gestützt darauf wurde 2008 ein Raumentwicklungskonzept erarbeitet und wiederum diskutiert. Daraus ist der erste Entwurf der BZO entstanden, und dieser wurde wiederum einem Mitwirkungsverfahren unterzogen. Ab der ersten Auflage der BZO im September 2011 war die Mitwirkungsphase zu Ende. Dann hat, nach vier Jahren der Partizipation, das rechtliche Verfahren begonnen.

Wie geht es nun weiter?

Die BZO wird nun den Stimmberechtigten vorgelegt. Gegen den Volksentscheid können die Einsprechenden beim Regierungsrat des Kantons Luzern rekurrieren. Die BZO für den Stadtteil Luzern wird vom Regierungsrat in Kraft gesetzt. Die revidierte BZO könnte ab Mitte 2014 als neue rechtliche Grundlage der Entwicklung des alten Stadtteils von Luzern angewendet werden.



Arbeiten

Für Luzern wurde ein Entwicklungspotenzial für die Ansiedlung von rund 2200 bis 3300 neuen Einwohnerinnen und Einwohnern und rund 1100 bis 1700 neuen Arbeitsplätzen berechnet. Grössere zusammenhängende Nutzungspotenziale liegen am Rand der Stadt: im Süden und Norden. Hier will Luzern gemeinsam mit den Nachbargemeinden die planerischen Voraussetzungen schaffen, damit sich die Grenzgebiete im Norden und Süden zu urbanen Stadtteilen entwickeln können.

In den Schlüsselarealen beim Steghof und beim Bahnhof sollen an zentraler Lage grössere zusammenhängende Dienstleistungsflächen geschaffen werden. Die Baukommission will im Bereich der Rösslimatt eine neue, durchmischte Arbeitszone schaffen. Die Liegenschaften wurden bereits heute mehrheitlich durch Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen genutzt, zudem wurden auch Gleisanlagen der SBB, die nicht mehr benötigt werden, der Arbeitszone zugeschlagen. Durch diese neue Zoneneinteilung kann ein urbaner Stadtteil entstehen. Dieser soll etappiert realisiert und durch einen Bebauungs- oder Gestaltungsplan entwickelt werden.



Erhalten

Das Wachstum in der Kernstadt soll vor allem durch die Verdichtung nach innen und nicht durch die zusätzliche Beanspruchung von Freiflächen erfolgen. Dabei sollen die Qualitäten der Stadt – das historische Ortsbild und die Frei- und Naturräume – erhalten bleiben.

In den Mitwirkungsverfahren kam klar zum Ausdruck, dass die grünen Kuppen erhalten bleiben sollen. Auch wollen Stadtrat und Parlament den öffentlichen Zugang zur touristischen Infrastruktur an bester Lage sichern. Deshalb werden neben den Hotels Seeburg, Hermitage und dem Château Gütsch, die bisher schon in einer Sonderzone für Hotels und Restaurants eingeteilt waren, auch Europe, Montana, National, Palace, Schweizerhof, das Schlössli Utenberg, das Kursaal-Casino und das Seerestaurant Tivoli der neuen Tourismuszonen zugeordnet (siehe S. 9).

Die Qualität der baulichen Entwicklung der Stadt soll mithilfe von Artikel 1 des Bau- und Zonenreglements (BZR) gefördert und gewährleistet werden. Der Stadtrat kann bei Bauprojekten, die von städtebaulicher Bedeutung oder für ein Quartier von Relevanz sind, mehr als einen Gestaltungsvorschlag verlangen.