

Bericht und Antrag 2 an den Grossen Stadtrat von Luzern

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern, Verkehrshauszone

- Änderungen Bau- und Zonenreglement
- Änderungen Zonenplan
- Einsprachebehandlung und Antrag

**Vom Stadtrat zuhanden des Grossen Stadtrates verabschiedet
mit StB 57 vom 1. Februar 2023**

Vom Grossen Stadtrat mit zwei Protokollbemerkungen beschlossen am 4. Mai 2023

Politische und strategische Referenz

Politischer Grundauftrag

In Kürze

Das Verkehrshaus der Schweiz plant, das Hochhausgebäude energetisch zu sanieren und künftig anders zu nutzen. Das Verkehrshaus, die Stadt Luzern und die Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus (SSST) führen zurzeit Gespräche mit dem Ziel, dass die Jugendherberge dereinst in dieses Gebäude einzieht. Sollte dies nicht möglich sein, strebt das Verkehrshaus eine alternative Hotelnutzung an. Damit im Hochhausgebäude ein Beherbergungsbetrieb zonenrechtlich möglich wird, muss die Bau- und Zonenordnung angepasst werden. Das Areal wird von der Zone für öffentliche Zwecke in eine Sonderzone umgezont. Diese sogenannte Verkehrshauszone orientiert sich im Grundsatz an der bisherigen öffentlichen Zone. Mit der Umzonung werden auch weitere baurechtliche Bestimmungen unter anderem zur Fassadenhöhe und zur Überbauungsziffer definiert.

Der Stadtrat will mit dem Erlass der Verkehrshauszone die Weiterentwicklung zweier bedeutungsvoller öffentlicher Institutionen in der Stadt Luzern ermöglichen. Einerseits werden damit die Voraussetzungen geschaffen, dass sich das Verkehrshaus baulich und thematisch weiterentwickeln kann. Gleichzeitig soll das Areal für Besuchende sowie die Quartierbevölkerung attraktiver zugänglich werden. Andererseits ergibt sich für die Jugendherberge ein äusserst attraktiver Standort im Hochhaus. Am neuen Standort bieten sich Synergien mit dem Museumsbetrieb an, und für Gruppen, Familien und Alleinreisende entsteht damit ein bezahlbares Übernachtungsangebot an bester Lage.

Die Anpassung der Bau- und Zonenordnung lag im Frühling 2022 öffentlich auf. Gegen die Verkehrshauszone wurde innert Frist eine von 25 Parteien unterzeichnete Einsprache eingereicht. Der Stadtrat beantragt dem Grossen Stadtrat, die Einsprache bezüglich der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, teilweise gutzuheissen. Im Übrigen sei die Einsprache im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Ergänzung Verkehrshauszone (VH) im Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern sowie die Zonenplanänderung Verkehrshauszone seien zu erlassen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
1.1 Perimeter	5
1.2 Entwicklungsabsichten Verkehrshaus.....	6
1.3 Entwicklungsabsichten Jugendherberge Schweiz.....	8
1.4 Entwicklung Gebiet Rotsee-Hintergopplismoos.....	9
2 Zielsetzungen	10
3 Planungsablauf	11
3.1 Kantonale Vorprüfung	11
3.2 Mitwirkung.....	11
3.3 Öffentliche Auflage.....	12
4 Planungsinhalte	12
4.1 Grundlagen.....	12
4.2 Teiländerung des Zonenplans	13
4.3 Anpassung des Bau- und Zonenreglements	13
4.3.1 Erläuterungen zu den Absätzen.....	14
4.3.2 Ausführungen zu Anpassungen aufgrund der Mitwirkung.....	16
5 Einsprache	17
6 Weiteres Vorgehen	24
7 Antrag	25

Anhang

- 1 Bau- und Zonenreglement Stadt Luzern, Ergänzung Verkehrshauszone (VH)
- 2 Zonenplanänderung Verkehrshauszone

Beilage

- 1 Verkehrshaus der Schweiz (VHS), Konzept Stadtraum, Eckhaus AG, 2017
- 2 Zonenplan vor Änderungen (orientierend)

- 3 Zonenplan nach Änderungen (orientierend)
- 4 Vorprüfungsbericht BUWD, Sonderzone Verkehrshaus vom 1. Oktober 2021
- 5 Planungsbericht nach Art. 47 RPV vom 1. Februar 2023
- 6 Mobilitätsgutachten vom 9. Dezember 2020

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Das Verkehrshaus der Schweiz (im Folgenden Verkehrshaus genannt) besteht auf dem heutigen Areal seit 1959. Es ist das meistbesuchte Museum der Schweiz und somit überregional und international für das kulturelle Angebot der Region Luzern von grosser Bedeutung. Wichtige Besuchergruppen des Verkehrshauses sind Familien, Schulklassen und Jugendgruppen. Diese Gäste aus allen Teilen der Schweiz sowie aus dem Ausland verbinden ihren Besuch im Verkehrshaus oftmals mit einer Übernachtung im Raum Luzern. Dies hat den Verein Verkehrshaus der Schweiz dazu bewegt, die Unterbringung eines Beherbergungsbetriebes als selbstständigen Betrieb mit rund 200 Betten auf dem Areal zu prüfen.

Das Verkehrshaus nutzt das Grundstück 793, Grundbuch Luzern, rechtes Ufer, von der Stadt Luzern im Baurecht. Das Grundstück liegt in der Zone für öffentliche Zwecke. Damit die Nutzung eines Beherbergungsbetriebes zonenrechtlich möglich wird, bestand die Absicht, im Rahmen der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) Stadtteil Luzern 2019 die Zweckbestimmungen zur heutigen Zone für öffentliche Zwecke zu ergänzen. Im Vorprüfungsbericht zur Teilrevision der BZO Stadtteil Luzern 2016/18 vom 15. November 2018 hielt das kantonale Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement fest, dass Hotelnutzungen oder

Jugendherbergen keine öffentlichen Aufgaben sind. Somit sei die Unterbringung eines Beherbergungsbetriebes nicht zonenkonform. Bauten und Anlagen, die nicht ausschliesslich einem öffentlichen Zweck dienen, seien in der Zone für öffentliche Zwecke in einem beschränkten Umfang zulässig. Eine eigenständig betriebene Jugendherberge mit über 200 Betten könne nicht mehr als Nebennutzung qualifiziert werden und sei daher in einer Zone für öffentliche Zwecke nicht rechtmässig.

Dies zeigt, dass die Zone für öffentliche Zwecke die beabsichtigte Entwicklung des Verkehrshauses nicht zulässt. Für das Grundstück 793, rechtes Ufer, soll daher eine spezifische, auf den Ort zugeschnittene Sonderzone erlassen werden.

1.1 Perimeter

Der Perimeter der Teilrevision des Zonenplans bzw. der neuen Verkehrshauszone betrifft das Grundstück 793, GB Luzern, rechtes Ufer. Alle weiteren Grundstücke in unmittelbarer Nähe, welche in Teilen auch durch das Verkehrshaus (mit)benutzt werden, sind nicht Bestandteil der Teilrevision. Das Grundstück 793 ist von der Stadt Luzern im Baurecht an das Verkehrshaus abgegeben. Der Baurechtsvertrag wurde 2006 um 50 Jahre bis 2056 verlängert.

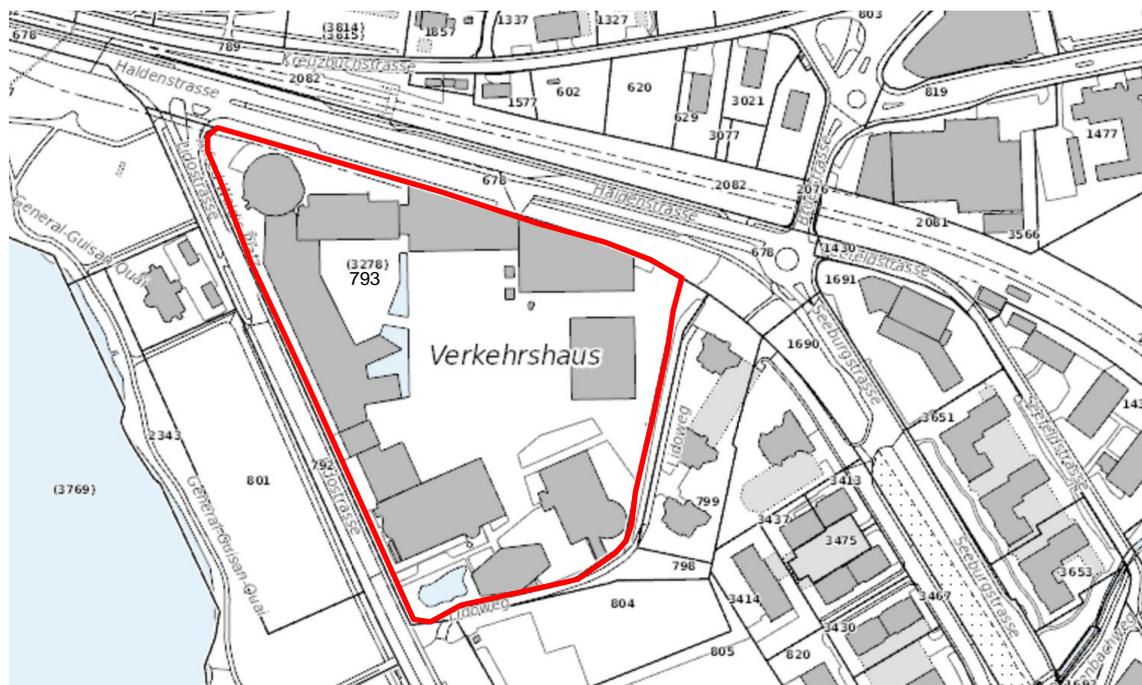


Abb. 1: Baurechtsperimeter Verkehrshaus

1.2 Entwicklungsabsichten Verkehrshaus

Im Jahr 2023 wird die bestehende Schienenhalle 1 durch ein Mehrzweckgebäude ersetzt. Damit wird eines von drei grösseren Erweiterungsprojekten des Verkehrshauses abgeschlossen und in Betrieb genommen. Das Mehrzweckgebäude ist als Bürogebäude konzipiert und wird durch das Verkehrshaus und durch externe Mietparteien genutzt. In den kommenden Jahren stehen die folgenden zwei weiteren grösseren Sanierungs- und Erneuerungsprojekte an:

- Totalsanierung des Bürohochhauses und Umnutzung in einen Beherbergungsbetrieb. Dazu laufen Gespräche mit der Schweizer Jugendherberge (Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus, SSST), die im Gegenzug ihren aktuellen Standort am Jugiweg aufgeben will.
- Errichtung einer neuen Ausstellungshalle anstelle der Schienenhallen 2 und 3 mit der Option zur Schaffung von Parkraum und möglicher Mantelnutzung.

Der Umbau des Hochhauses für die Jugendherberge erfordert vorab eine Altlastensanierung des Hochhauses. Diese kann ab 2024 erfolgen, nachdem die Büronutzungen in den Mehrzweckbau verlegt worden sind. Der Einzug der Jugendherberge ist demnach ab 2025 möglich, was zudem eine vorgängige Anpassung des bestehenden Baurechtsvertrags zwischen Stadt und Verkehrshaus bedingt.

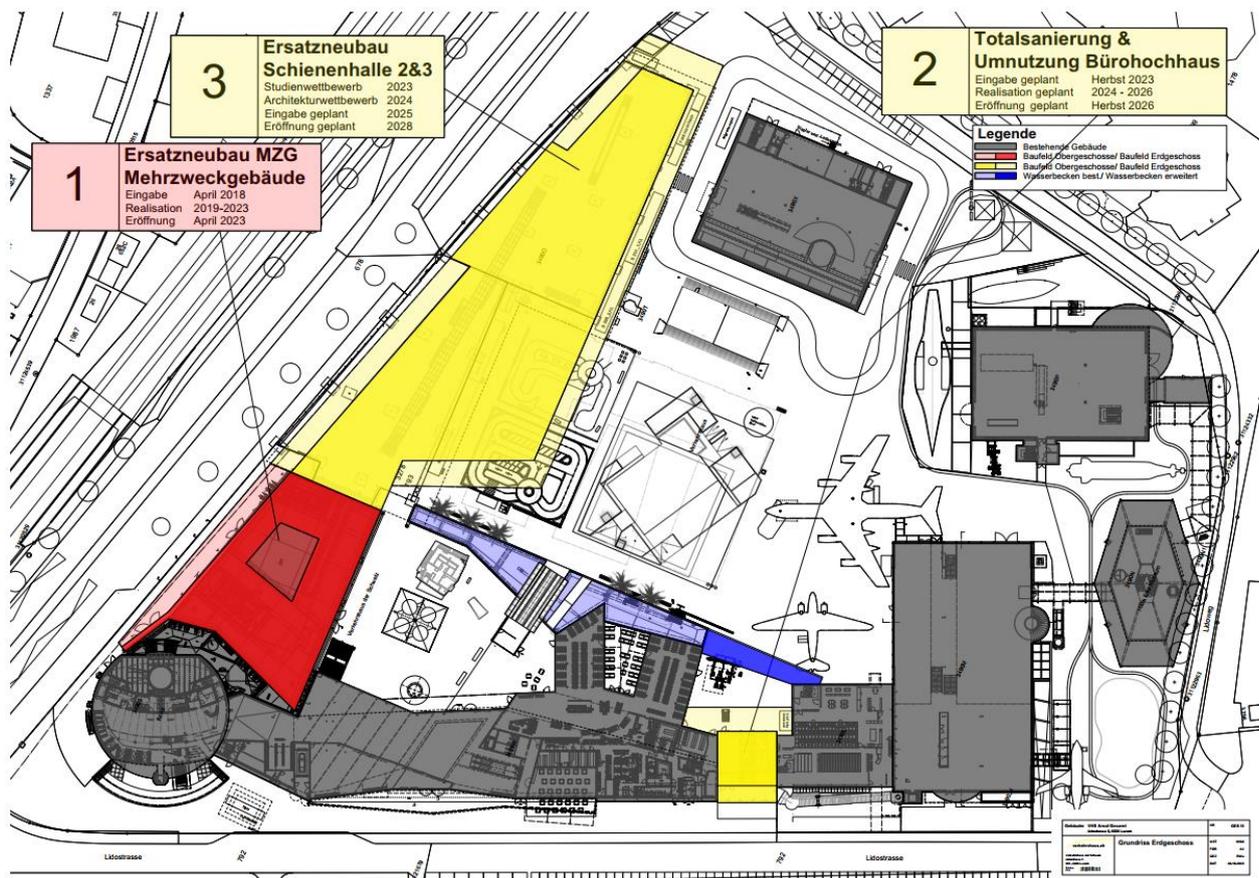


Abb. 2: Etappierung Masterplanprojekte, VHS, Stand 2022 (Plandarstellung ist nicht genordet)

Grundlage all dieser Überlegungen und Basis für die Bauvorhaben des Verkehrshauses ist das Konzept Stadtraum der Eckhaus AG aus dem Jahr 2017 (siehe Beilage 1). Im heutigen Zustand ist das Areal des Verkehrshauses in sich geschlossen und nicht zweckmässig in den umliegenden Stadtraum eingebunden. Durch die einzelnen Bauprojekte soll das Verkehrshaus noch mehr zu einem Teil der Stadt werden und sich auch für die Quartierbevölkerung und Besuchende öffnen. Hierzu soll das Areal kontinuierlich und an geeigneten Stellen geöffnet werden, um eine bessere sozialräumliche und städtebauliche Integration zu erreichen. Die Idee ist, einen zweiten Haupteingang an der Haldenstrasse mit direktem Zugang zu den ÖV-Haltestellen umzusetzen und die Zugänglichkeit aus Richtung See und Lido zu erhöhen. Die Lidostrasse soll dabei eine höhere Aufenthaltsqualität erhalten. Im Inneren des Areals soll die Durchgängigkeit und der Erlebniswert im Non-Ticket-Bereich im Erdgeschoss erhöht werden. Das Konzept war bereits Bestandteil der Baueingabe für das Mehrzweckgebäude (April 2018).

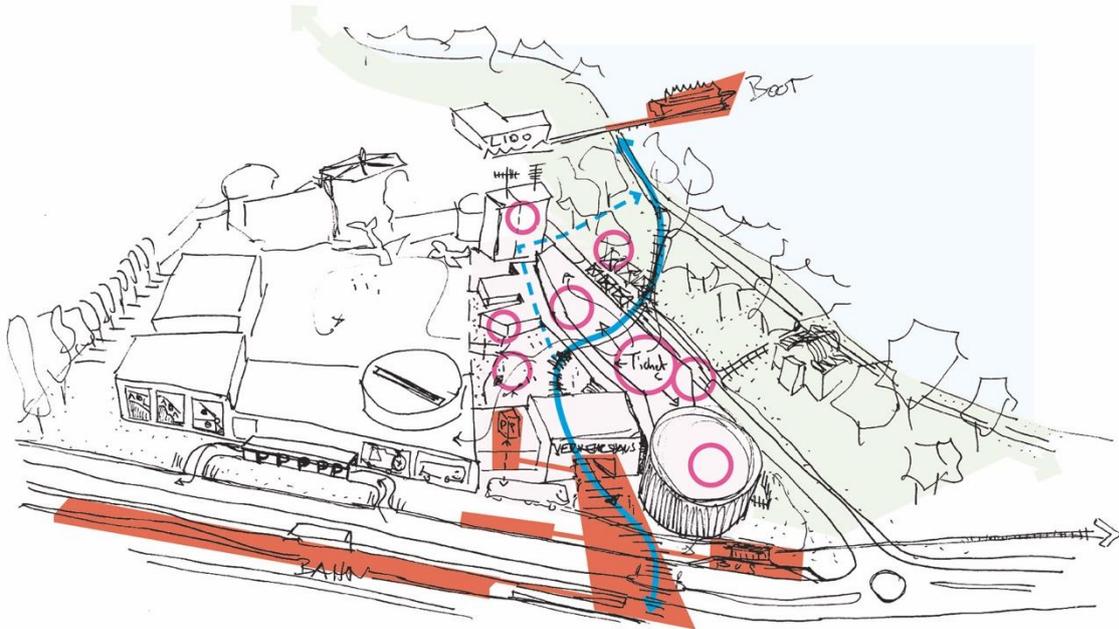


Abb. 3: Auszug aus «Konzept STADTRAUM», Eckhaus AG, 2017

Nebst diesen erwähnten Projekten ist es für den Museumsbetrieb des Verkehrshauses wichtig, dass auch Spielraum besteht, um auf Aktualitäten zu reagieren, entsprechende Objekte in Szene zu setzen und gezielte Attraktionen beim nationalen und internationalen Publikum zu platzieren. In Vergangenheit waren dies beispielsweise die Segeljacht Alinghi, der Rega-Jet, die Fluggastbrücke oder der Tunnelbohrkopf «Sissi».

1.3 Entwicklungsabsichten Jugendherberge Schweiz

Die Schweizerische Stiftung für Sozialtourismus (SSST) ist Baurechtsnehmerin des selbstständigen und dauernden Baurechtsgrundstücks 3549, GB Luzern, r. U., am Jugiweg (Rotsee) der Stadt Luzern. Das Baurecht umfasst eine Fläche von 2'566 m² und befindet sich auf dem Stammgrundstück 1189, GB Luzern, r. U. Das Baurecht wurde letztmals im Jahr 2004 um 40 Jahre bis zum 31. März 2047 verlängert.

Die Jugendherberge ist sanierungsbedürftig, insbesondere in Bezug auf die Gebäudetechnik und die Gebäudehülle. Auch die Gebäudestruktur («Split Level», Gruppenzimmer ohne Nasszelle) entspricht aus Sicht der SSST nicht mehr dem aktuellen Zeitgeist. Ein Umbau des aktuellen Gebäudes wird als nicht rentabel eingestuft. Die SSST ist daher bestrebt, den bis 2047 laufenden Vertrag für das Baurechtsgrundstück frühzeitig aufzulösen. Sollte ein Umzug an den potenziellen neuen Standort beim Verkehrshaus nicht möglich sein, so ist davon auszugehen, dass die SSST den heutigen Standort kurzfristig umstrukturiert (z. B. als Gruppenhaus) und spätestens mittelfristig ersatzlos aufgeben wird.

Der Standort beim Verkehrshaus bietet aus Sicht der SSST grosses Potenzial für eine attraktive Jugendherberge in Luzern. Am neuen Standort wird die SSST voraussichtlich ein Unterbaurecht des Verkehrshauses von mindestens 50 Jahren brauchen. Für ein Unterbaurecht ist die Zustimmung der Stadt als Baurechtsgeberin erforderlich.

Zurzeit werden Gespräche über die finanziellen Folgen der Auflösung des Baurechts Jugiweg / Sedelstrasse 12 zwischen Stadt Luzern und SSST geführt. Die Umnutzung des heutigen Standorts der Jugendherberge im Gesamtkonzept der Gebietsentwicklung Rotsee-Hintergopplismoos (vgl. Kap. 1.4) bietet dabei Potenzial, um allfällige Wertverluste zu kompensieren.

1.4 Entwicklung Gebiet Rotsee-Hintergopplismoos

Mit dem beabsichtigten Wegzug der Jugendherberge vom heutigen Standort Jugiweg / Sedelstrasse 12 und den Absichten der Holzbaugenossenschaft und der Wohnbaugenossenschaft Luzern auf Erneuerung der gegenüberliegenden Siedlungen sind grössere Veränderungen im Gebiet Rotsee-Hintergopplismoos absehbar. Diese Veränderungen bieten die Chance, gesamthaft zu überlegen, wie sich das Gebiet längerfristig entwickeln soll. Der Stadtrat gab daher Anfang 2022 eine städtebauliche Studie an ein interdisziplinäres Team in Auftrag, die den Perimeter gemäss Abb. 4 umfasst. Die Studie soll die Entwicklungen bezüglich Nutzung, Bebauung, Freiraum und Erschliessung im Gesamtkontext aufzeigen. Im Jahr 2022 fanden hierzu Mitwirkungsveranstaltungen im Quartier statt (vgl. Gebietsentwicklung Rotsee-Hintergopplismoos auf Dialog Luzern [\[Link\]](#)). Erste konsolidierte Ergebnisse sind ab 2023 zu erwarten. Dabei fliessen die Überlegungen zum Baurechtsvertrag zwischen der Stadt und der SSST mit ein.



Abb. 4: Übersicht Teilareale der Gebietsentwicklung Rotsee-Hintergopplismoos

2 Zielsetzungen

Dem Stadtrat ist es ein grosses Anliegen, dass sich sowohl das Verkehrshaus als auch die Jugendherberge zeitgemäss weiterentwickeln können. Beide Betriebe sind aus touristischer Sicht und in Bezug auf die Standortattraktivität von Luzern essenziell und bieten in ihrer Kombination einzigartiges Potenzial.

Das Konzept des Verkehrshauses aus dem Jahr 2017 und die darin beabsichtigte Öffnung des Areals für Besuchende und die Quartierbevölkerung begrüsst der Stadtrat sehr. Mit der Verkehrshauszone wird einerseits ermöglicht, dass die Jugendherberge in das Hochhaus auf dem Areal des Verkehrshauses einziehen kann. Andererseits wird eine Sonderzone auch der Bedeutung des meistbesuchten Museums der Schweiz gerecht. Für den Stadtrat ist es wichtig, dass sich das Verkehrshaus künftig in Bezug auf aktuelle museale Themen weiterentwickeln und damit den Betrieb langfristig sicherstellen kann. Eine Voraussetzung dafür ist, dass in einem klar definierten Rahmen Fremdnutzungen wie Büro, Verkauf, Dienstleistungen und Gastronomie zulässig sind. Verkaufsflächen von Waren für den täglichen und häufigen periodischen Bedarf schliesst der Stadtrat bewusst aus, um eine Konkurrenz zum Quartierzentrum Würzenbach auszuschliessen und entsprechendes Verkehrsaufkommen zu vermeiden.

Mit dem Wegzug der Jugendherberge vom heutigen Standort am Stadtrand bietet sich zudem weiteres Potenzial für die Gebietsentwicklung im Gebiet Rotsee-Hintergopplismoos. Das Gebiet südlich des Rotsees zeichnet sich heute besonders durch das familienfreundliche Wohnangebot sowie die vielfältigen Freizeit- und Erholungsflächen in unmittelbarer Nähe zum Rotsee aus. Gleichzeitig bietet es ein grosses Potenzial für eine umsichtige Weiterentwicklung: Die Wohn- und Quartiernutzungen sollen ergänzt, bestehende Qualitäten erhalten und Defizite wie die Lärmsituation im Quartier reduziert werden.

Die Verkehrshauszone ermöglicht die Weiterentwicklung zweier bedeutungsvoller öffentlicher Institutionen in der Stadt Luzern und bietet gleichzeitig Potenzial für die Entwicklung von zwei Quartieren hinsichtlich Lebendigkeit und Durchmischung.

3 Planungsablauf

Der Planungsablauf richtet sich nach dem Planungsverfahren gemäss § 69 Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735 [\[Link\]](#)).

Mit dem Konzept Stadtraum der Eckhaus AG für das Verkehrshaus starteten die ersten Vorarbeiten für die Umzonung bereits im Jahr 2016. Aufgrund der Rückmeldung im Rahmen der kantonalen Vorprüfung zur Teilrevision der Bau- und Zonenordnung (BZO) Stadtteil Luzern 2016/18, in der eine Zweckerweiterung der öffentlichen Zone für die Jugendherberge nicht gutgeheissen wurde, wurden im Jahr 2019 die Arbeiten hinsichtlich der Verkehrshauszone aufgenommen.

In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Meilensteine der Planung aufgelistet:

Planungsschritt	Datum
Vorbereitungsarbeiten	Ab 2019
Erarbeitung Teilzonenplan, Verkehrsgutachten, Flächennachweis	Januar–Oktober 2020
Verabschiedung zuhanden kantonalen Vorprüfung	28. April 2021
Kantonale Vorprüfung	6. Mai – 1. Oktober 2021
Mitwirkung	27. September – 18. Oktober 2021
Öffentliche Auflage	30. Mai – 28. Juni 2022
Einspracheverhandlung und Anhörung Grundeigentümerschaft	September–November 2022
Erlass durch den Grossen Stadtrat	Voraussichtlich 2. Quartal 2023
Genehmigungsentscheid des Regierungsrates	Voraussichtlich 2024

3.1 Kantonale Vorprüfung

Der Vorprüfungsbericht des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements (BUWD) datiert vom 1. Oktober 2021 (vgl. Beilage 4). Darin wird summarisch festgehalten, dass die im Entwurf vorliegende Teiländerung der Nutzungsplanung insgesamt als recht- und zweckmässig beurteilt werden kann sowie mit den kantonal- und bundesrechtlichen Grundlagen und Vorgaben übereinstimmt. Einzelne Anpassungen aufgrund der kantonalen Vorprüfung werden im Kapitel 4.3.1 erläutert.

3.2 Mitwirkung

Zum Auftakt der Mitwirkung fand am 27. September 2021 eine öffentliche Informationsveranstaltung zur generellen Entwicklung des Verkehrshauses vor Ort statt. Die Mitwirkung der Bevölkerung dauerte vom 27. September bis 18. Oktober 2021 und wurde mittels einer Medienmitteilung vom 22. September 2021 ([Link](#)), auf der Website der Stadt Luzern und über die Internetplattform Dialog Luzern kommuniziert. Es sind drei Mitwirkungsschreiben eingegangen, deren Anliegen teilweise berücksichtigt werden konnten (vgl. dazu auch Kap. 4.3.2).

3.3 Öffentliche Auflage

Die öffentliche Auflage fand vom 30. Mai bis zum 28. Juni 2022 statt. Es erfolgte eine Publikation im Kantonsblatt Nr. 21 vom 28. Mai 2022 und im «Anzeiger Luzern» vom 31. Mai 2022. Die Stadt Luzern hat zudem via Medienmitteilung vom 24. Mai 2022 ([Link](#)) über die öffentliche Auflage informiert. Alle unmittelbaren Anstösser (angrenzende Nachbarliegenschaften) wurden gemäss üblicher Praxis brieflich informiert und auf die Möglichkeit zur Einsprache hingewiesen. Alle Unterlagen wurden auf der städtischen Website aufgeschaltet.

4 Planungsinhalte

Die Teilrevision Verkehrshauszone umfasst sowohl eine Anpassung des Zonenplans als auch eine entsprechende Anpassung des Bau- und Zonenreglements. Bei der Konzeption der neu zu schaffenden Verkehrshauszone wurde bewusst auf die heutige Zonierung (Zone für öffentliche Zwecke) referenziert, da sich diese in Vergangenheit im Grundsatz bewährt hat.

Nachfolgend werden die wesentlichen Elemente der Planung erläutert. Weiterführende Informationen sind dem Planungsbericht nach Art. 47 Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) zu entnehmen (vgl. Beilage 5).

4.1 Grundlagen

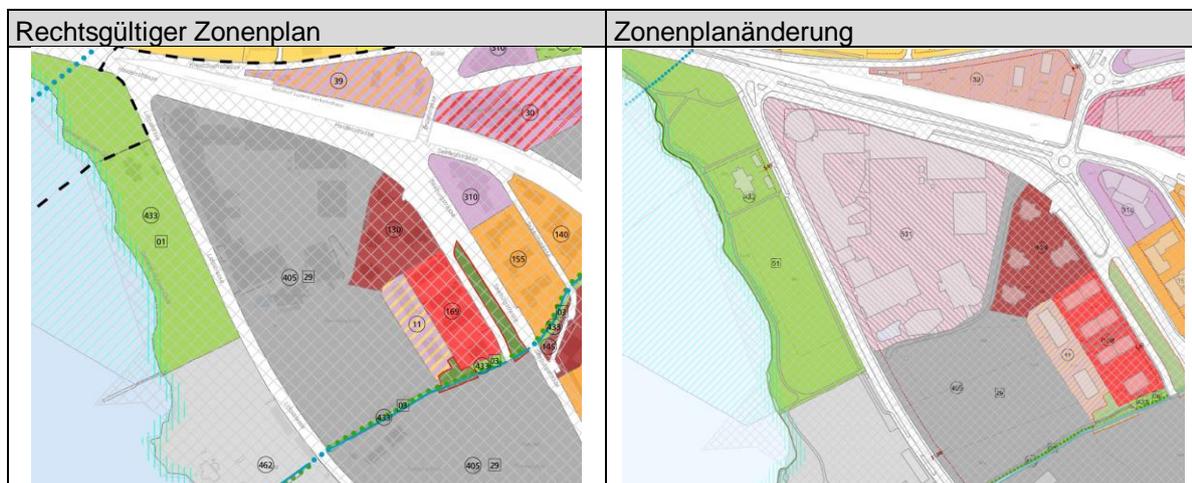
Für die Ausarbeitung der Planungsinhalte wurde nebst dem Konzept Stadtraum (Erläuterungen vgl. Kap. 1.2) ein Mobilitätsgutachten erarbeitet.

Mit dem Mobilitätsgutachten wird aufgezeigt, wie das Areal heute erschlossen und welches Parkplatzangebot vorhanden ist sowie von welchem Bedarf zukünftig ausgegangen werden kann. Das Verkehrshaus ist durch verschiedene Verkehrsarten sehr gut erschlossen. Die Anreise mit den öffentlichen Verkehrsmitteln wie Bahn, Bus und Schiff wird mit spezifischen Angeboten speziell gefördert, und der Anteil der Besuchenden, die mit ÖV anreisen, soll stetig erhöht werden. Auf dem Areal des Verkehrshauses befinden sich rund 40 Parkfelder, die vom Personal genutzt werden. Das Angebot für die Museumsgäste in der unmittelbaren Umgebung beträgt heute rund 570 Parkfelder, die mit der Strandbad Lido AG gemeinsam genutzt werden. Der heutige Bedarf gemäss Parkfeldnachweis liegt bei max. 365 Parkfeldern. Je nach Entwicklung des Verkehrshauses (Realisation der Etappen 2 und 3), steigt der mittelfristige theoretische Bedarf um rund 50 bis 190 Parkfelder. Im Vorprüfungsbericht hält der Kanton fest, dass aufgrund der bereits heute sehr guten Erschliessung auf zusätzliche Parkfelder verzichtet werden soll. Dieser Grundsatz entspricht auch dem Grundsatz der städtischen Mobilitätsstrategie. Es werden mit der Verkehrshauszone keine zusätzlichen Parkfelder festgelegt. Würde aber infolge der Überlegungen im Rahmen der Quartierentwicklung Würzenbach oder anderweitiger Entwicklungsabsichten am rechten Seeufer der Parkplatz im Gebiet Brülmoos in Zukunft wegfallen oder für die Nutzung nicht mehr zur Verfügung stehen, so müsste ein Ersatzangebot in der Verkehrshauszone möglich sein. Dieses wäre im Rahmen des normalen Baubewilligungsverfahrens grundsätzlich möglich. Realistischerweise würde dies im Zusammenhang mit dem Ersatz der Schienenhalle (Etappe 3) erfolgen. Eine von einem Bauprojekt losgelöste Erstellung einer unterirdischen Parkieranlage ist technisch nicht sinnvoll und kaum finanzierbar.

4.2 Teiländerung des Zonenplans

Das Grundstück 793, GB Luzern, rechtes Ufer, soll von der Zone für öffentliche Zwecke (ÖZ, ES II) mit der Ordnungsnummer 405 und Zweckbestimmung 29 in die neu zu schaffende Verkehrshauszone (VH, ES II) mit der Ordnungsnummer 531 umgezont werden.

Auszug aus dem Zonenplan



- 3-geschossige Wohnzone
- 4-geschossige Wohnzone
- 5-geschossige Wohnzone
- Wohnzone mit Fassadenhöhe
- 2-geschossige Wohn- und Arbeitszone
- 4-geschossige Wohn- und Arbeitszone
- 5-geschossige und höhere WA
- Zone für öffentliche Zwecke
- Zone für Sport und Freizeit
- Grünzone
- Arbeitszone
- Verkehrshauszone

	Zonenart Gem.	Code_C	Art. BZR	ES
Verkehrshauszone	VH	5402	10a	II

4.3 Anpassung des Bau- und Zonenreglements

Anstelle der Vorschriften der Zone für öffentliche Zwecke wurde die Verkehrshauszone neu entwickelt.

Art. 10a Verkehrshauszone

¹ Die Verkehrshauszone dient dem Betrieb und der Weiterentwicklung des «Verkehrshauses der Schweiz».

² Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen für Kultur, Museum, Schule, Konferenzen, Beherbergung, Sport und Freizeit.

³ Fremdnutzungen wie Büro, Verkauf, Dienstleistungen und Gastronomie sind zugelassen. Der Anteil dieser Fremdnutzungen darf maximal 15 % der Hauptnutzflächen betragen. Flächen für den Verkauf von Waren für den täglichen und häufigen periodischen Bedarf sind nicht zulässig.

⁴ Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe II.

Die **Zonen- und Dichtetabelle** gemäss Anhang des Bau- und Zonenreglements wird ebenfalls angepasst. Die Änderungen sind in **blauer Farbe** hervorgehoben:

Nr.	Zonenart	B / A	ÜZ	GL	VG	FH	g / o	Weitere Bestimmungen
Zone für öffentliche Zwecke (ÖZ), Grünzone (GR), Zone für Sport- und Freizeitanlagen (SF)								
405	ÖZ						geschlossen	

Nr.	Zonenart	B / A	ÜZ	GL	VG	FH	g / o	Weitere Bestimmungen
Tourismuszone (TO), Zone Allmend (AL), Verkehrshauszone (VH)								
531	VH		0.6 (höchstens)			21 (höchstens)	geschlossen	<p>Die ÜZ beträgt höchstens 0.6 und die FH höchstens 21 m. Die städtebauliche Verträglichkeit der Dichte und der Höhe muss mit einer Machbarkeitsstudie geklärt werden. Darauf basierend und gestützt auf ein qualitätssicherndes Konkurrenzverfahren werden die konkrete ÜZ und die FH festgelegt.</p> <p>Technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern dürfen die FH um maximal 7,0 m überragen.</p> <p>Frei stehende Ausstellungsobjekte sind mit einer maximalen Höhe von 28 m zulässig. Der Stadtrat kann Ausnahmen für spezielle Ausstellungsobjekte bewilligen.</p>

Hinweis: Die Streichung ist eine Änderung gegenüber der öffentlichen Auflage. Dem Verkehrshaus und den Einsprechenden wurde das rechtliche Gehör gewährt. Weil es sich gegenüber der Auflage um eine Reduktion der Fassadenhöhe handelt, war keine zweite Auflage notwendig.

4.3.1 Erläuterungen zu den Absätzen

Absatz 1 beschreibt den Nutzungszweck der Zone. Durch die Zuweisung in eine eigene «Verkehrshauszone» wird dem Verkehrshaus als internationales Aushängeschild die Möglichkeit gegeben, Nutzungen, die in der Zone für öffentliche Zwecke nicht zulässig, der Entwicklung des Verkehrshauses aber dienlich sind, zu ermöglichen. Nutzungen, die nur einen Finanzierungsbeitrag darstellen und sonst keinen Zusammenhang zum Verkehrshaus aufweisen, fallen nicht darunter.

Absatz 2 beschreibt die zulässigen Nutzungen, die im Rahmen der möglichen Baumasse ohne Beschränkung zugelassen sind. Nebst der eigentlichen Museumsnutzung (inklusive der direkt mit dem Betrieb des Verkehrshauses verbundenen Büro-, Verkaufs- und Gastronomienutzungen) sind dies Schullnutzungen, Konferenzräume, Beherbergungsräumlichkeiten sowie Anlagen für Sport- und Freizeit. Die Ermöglichung von weiterführenden Nutzungen hat zum Ziel, eine effiziente Nutzung der bestehenden und zukünftigen Bauten und Anlagen zu erreichen und Synergieeffekte zu erzielen. Mit «Beherbergung» ist

die Jugendherberge gemeint, wobei der Begriff nicht absolut ist und dadurch auch ein Hotel zulässig wäre. Sollte das Hochhaus zukünftig doch nicht durch die Jugendherberge genutzt werden können, muss eine alternative Nutzung im Bereich der Beherbergung möglich sein.

In **Absatz 3** werden in Ergänzung zum Absatz 2 untergeordnete Nutzungen definiert. Diese Nutzungen müssen nicht direkt in Zusammenhang mit dem Betrieb des Verkehrshauses stehen. Sie dienen einer angemessenen Diversifizierung der Nutzungen im Areal, bezwecken auch dessen Belebung und leisten einen Finanzierungsbeitrag zum Betrieb des Museums. Sie sind mit 15 Prozent der Hauptnutzflächen beschränkt, damit der primäre Nutzungszweck nicht konkurrenziert wird. Im Weiteren werden 15 Prozent der gesamten Hauptnutzflächen benötigt, damit eine geeignete Nutzungsdurchmischung erreicht wird. Heute sind in der öffentlichen Zone 20 Prozent Nebennutzungen (Fremdnutzungen) zulässig. Indem die Hauptnutzungen gegenüber der öffentlichen Zone neu mit Konferenzen und Jugendherberge ausgeweitet werden, würde sich bei gleicher Prozentzahl die effektive Fläche für Nebennutzungen erhöhen, was nicht erwünscht ist. Die Festlegung von 15 Prozent zulässiger Nebennutzungen wurde im Nachgang der Vorprüfung aufgrund von Gesprächen im Rahmen der Mitwirkung vorgenommen.

Der Verkauf von Waren des täglichen und häufigen periodischen Bedarfs ist nicht zulässig, damit das Quartierzentrum Würzenbach nicht geschwächt wird. Ein Angebot im Sinne eines umfassenderen Kiosks für die Besuchenden des Verkehrshauses und all seiner Einrichtungen wie auch der künftigen Jugendherberge ist hingegen möglich; dies auch gemäss dem regionalen Teilrichtplan Detailhandel, in dem festgehalten ist, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Waren des täglichen und häufigen periodischen Bedarfs grundsätzlich in den Agglomerationszentren, Ortskernen und Quartierzentren angeboten wird. Diese Einschränkung, welche im Nachgang zur Vorprüfung vorgenommen wurde, erfolgte auch aufgrund der Eingabe von LuzernPlus im Rahmen der kantonalen Vernehmlassung und entspricht der Haltung der Stadt Luzern hinsichtlich der Stärkung der Quartierzentren.

In **Absatz 4** wird die Lärmempfindlichkeitsstufe festgelegt. Es gilt wie bereits heute die Lärmempfindlichkeitsstufe ES II. Für die Kantonsstrasse K 2 Haldenstrasse hat der Kanton ein lärmrechtliches Strassenlärmsanierungsverfahren (LSP) durchgeführt. Dieses Verfahren erklärt für das Planungsgebiet, dass auf dem Areal des Verkehrshauses aufgrund der kompakten Bauweise und fehlender lärmempfindlicher Nutzungen in Orientierung zur Kantonsstrasse keine Grenzwertüberschreitungen vorliegen. Auch die angestrebte Nutzungserweiterung (Hotelbetrieb) wäre keine fachliche Begründung für eine Aufstufung. Die Beibehaltung der ES II wurde dementsprechend in der Vorprüfung so gefordert.

In der **Zonen- und Dichtetabelle** werden die Überbauungsziffer (ÜZ) und die Höhe festgelegt. Mit der Festlegung einer ÜZ kann, auch wenn eine solche in der Sonderzone nicht zwingend ist, Rechtssicherheit geschaffen werden. Die bestehende Bebauung entspricht einer ÜZ von zirka 0.45 (Gebäude: 15'417 m² / Arealgrösse: 35'587 m²). Der Innenhof ist rund 11'200 m² gross, was einer theoretischen ÜZ bzw. Freifläche von zirka 0.3 entspricht. Der Innenhof wird auch in Zukunft eine zentrale Funktion des Verkehrshauses darstellen. Mit einer ÜZ von 0.6 besteht einerseits Spielraum für eine bauliche Entwicklung, andererseits kann damit die Freifläche gesichert werden. Die maximale Fassadenhöhe von 21 m entspricht derjenigen der benachbarten Wohnzone mit Ordnungsnummer 130. Ebenso entspricht dies gemäss Art. 26 Abs. 2 BZR 2013 auch der maximalen Höhe, welche in der Zone für öffentliche Zwecke zulässig ist.

Um eine gute Eingliederung ins Stadtbild sicherzustellen, gelten die Werte der Überbauungsziffer und Fassadenhöhe als Maximalwerte. Mit einer Machbarkeitsstudie zur städtebaulichen Verträglichkeit wird zuerst Klarheit über die Höhendifferenzierung und Dichten insbesondere entlang der Haldenstrasse geschaffen. Der Eingliederung ins Stadtbild und den stadtklimatischen Auswirkungen ist dabei hohe Bedeutung zuzumessen. Erst gestützt auf einen Entscheid des Stadtrates zu den Erkenntnissen aus der Machbarkeitsstudie wird das Wettbewerbsprogramm für ein qualitätssichernden Verfahren ausgearbeitet.

In der öffentlich aufgelegten Version war vorgesehen, dass technisch notwendige Aufbauten und Ausstellungsobjekte die Fassadenhöhe um max. 7 m überragen dürfen. Als Entgegenkommen gegenüber den

Einsprechenden und mit dem Einverständnis des Verkehrshauses wird diese Bestimmung gestrichen. Möglich sein sollen indessen frei stehende Ausstellungsobjekte bis maximal 28 m Höhe.

Hinweis: Mit der Zusammenführung der beiden Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Luzern und Littau ist gemäss dem kantonalen Baugesetz die Dichtebestimmung mittels Fassadenhöhen nicht mehr zulässig. Die Fassadenhöhe von 21 m wird mit dieser Revision durch eine Gesamthöhe von 21 m ersetzt. Das heisst, es erfolgt eine formale Anpassung aufgrund der übergeordneten Gesetzgebung. Die Planbeständigkeit wird dabei nicht tangiert.

4.3.2 Ausführungen zu Anpassungen aufgrund der Mitwirkung

Folgende Anpassungen wurden aufgrund der Eingaben im Rahmen der Mitwirkung und aufgrund verschiedener Gespräche mit der Nachbarschaft im Nachgang der Vorprüfung im Hinblick auf die öffentliche Auflage gemacht:

- Der Anteil von Fremdnutzungen wurde von 20 Prozent auf 15 Prozent gesenkt, da der Hauptnutzungszweck mit der Nutzungsart «Beherbergung» ausgeweitet wurde.
- Die zulässige Fassadenhöhe wurde dahin gehend präzisiert, dass die 21 m einen Maximalwert darstellen. Um weitere Rechtssicherheit zu schaffen, wird auch noch eine Überbauungsziffer definiert. Zudem wurde neu die Vorgabe aufgenommen, dass im Vorfeld zu einem Wettbewerb das verträgliche Dichtemass (FH und ÜZ) über eine Machbarkeitsstudie auszuloten ist. Die Zwischenstufe der Machbarkeitsstudie ist wichtig, damit vergleichbare Wettbewerbsergebnisse vorliegen. Die «weiteren Bestimmungen» in der Zonen- und Dichtetabelle wurden ergänzend präziser formuliert.
- Bezüglich des Antrages, die Anzahl Parkplätze für Motorfahrzeuge nicht zu erhöhen, kann festgehalten werden, dass eine Erhöhung aktuell nicht geplant ist. Eine abschliessende Festlegung der Anzahl erfolgt aber nicht mit der Zonenbestimmung, sondern im Rahmen zukünftiger Baugesuche. Denn der Parkplatzbedarf steht in direktem Zusammenhang mit der konkreten Nutzung, der Verkehrsbelastung des übergeordneten Strassennetzes und weiteren Bestimmungen, welche u. a. im Parkplatzreglement zu finden sind.

5 Einsprache

Gegen die Verkehrshauszone wurde innert Frist von den nachfolgenden Personen die Einsprache vom 24. Juni 2022 eingereicht:

Herr Joseph Berchtold, Rosengartenhalde 9A, 6006 Luzern;
Frau Suzanne Bichsel, Kreuzbuchstrasse 41, 6006 Luzern;
Herr und Frau Kurt und Elsbeth Bieder-Hupfer, Meisenweg 3, 6006 Luzern;
Herr Guido Bodmer, Meisenweg 3, 6006 Luzern;
Frau Danielle Bossard, Rosengartenhalde 2, 6006 Luzern;
Herr Fritz Bräker, Seeburgstrasse 2, 6006 Luzern;
Herr Josef Bucher, Seeburgstrasse 2, 6006 Luzern;
Herr Peter Chiappori, Kreuzbuchstrasse 49, 6006 Luzern;
Frau Lotti De Martin, Meisenweg 3, 6006 Luzern;
Herr und Frau Fritz und Brigitte Felix-Hausheer, Meisenweg 1, 6006 Luzern;
Frau Julia Fischer-Steger, Meisenweg 13, 6006 Luzern;
Frau Caroline Gerig, Seeburgstrasse 2, 6006 Luzern;
Herr Harald Krauspe und Frau Caterina Hürlimann Krauspe, Meisenweg 7, 6006 Luzern;
Herr Adrian Kempf, Zumhofstrasse 8, 6048 Horw (Grundeigentum 112/3021, Kreuzbuchstrasse 38);
Herr und Frau Ernst und Evelyn Konrad-Rast, Kreuzbuchstrasse 37, 6006 Luzern;
Herr Mathis Meyer, Bahnhofstrasse 22, 6030 Ebikon (Grundeigentum 112/3337, Rosengartenhalde 9c);
Frau Marie Rose Mülhauser, Meisenweg 1, 6006 Luzern;
Herr und Frau Peter und Annette Omachen, Rosengartenhalde 3, 6006 Luzern;
Frau Silvia Saner-Waldis, Dorfstrasse 25, 4717 Mümliswil (Grundeigentum 112/3110, Meisenweg 9);
Herr und Frau Klaus und Hildegard Schmitz-Otto, Meisenweg 5, 6006 Luzern;
Frau Anna Steger, Baslerstrasse 77, 8048 Zürich (Grundeigentum 112/3108, Meisenweg 13);
Herr Urs Steger, Meisenweg 13, 6006 Luzern;
Herr Hans-Ulrich Steinemann, Meisenweg 3, 6006 Luzern;
Herr und Frau Peter J. und Hanni Waldis-Röllin, Meisenweg 9, 6006 Luzern;
Herr Beat Widmer, Rosengartenhalde 4, 6006 Luzern;
alle vertreten durch Rechtsanwalt Urs Manser, Weggisgasse 29, 6004 Luzern.

Die Einspracheverhandlung hat am 23. September 2022 stattgefunden. Dabei konnte keine gütliche Einigung gefunden werden, weshalb die Einsprache nachfolgend abzuhandeln ist. Nachfolgend sind die Einsprachepunkte sinngemäss zusammengefasst.

Anträge

1. Auf die Teilzonenplanänderung sei nicht einzutreten, eventualiter sei diese abzulehnen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Luzern.

Legitimation

Die Einsprecherinnen und Einsprecher begründen ihre Legitimationen damit, bei einem Eingriff in die Zone für öffentliche Zwecke sei grundsätzlich jedermann legitimiert, der an der Zone für öffentliche Zwecke ein Interesse haben könne. Dies gelte vorab für jeden in der Stadt Luzern wohnhaften Steuerzahler. Die Frage der Legitimation sei also weiter zu ziehen als bei Einspracheverfahren im Nachbarrecht.

Die Einsprachebefugnis ist in § 207 PBG für alle Einspracheverfahren einheitlich geregelt. Die Sichtverbindungen sind nachzuweisen. Im Urteil des Kantonsgerichts 7H 1934 / 7H 19271 zum Mehrzweckgebäude des Verkehrshauses vom 20. April 2020 ist ausgeführt, dass die Legitimation bei einer Entfernung von 150 m ohne Sichtverbindung in der Regel verneint wird. Für ein Grundstück mit zirka 180 m Entfernung hat das Kantonsgericht im konkreten Fall offengelassen, ob der Beziehungszusammenhang durch die beträchtliche Distanz

sowie die Trennung durch mehrere Grundstücke und die verschiedenen Verkehrsträger noch bestehe. Insbesondere bei den Einsprechenden an der Rosengartenhalde stellt sich die Frage, ob diese zur Einsprache legitimiert sind. Diese sind rund 230 m entfernt. Auch der Einsprecher an der Kreuzbuchstrasse 49 hat eine Distanz von rund 170 m und keine Sichtverbindung. Weil die übrigen Einsprechenden als legitimiert anzusehen sind, kann diese Frage jedoch offengelassen werden.

Auf die Einsprache ist einzutreten.

Einsprachepunkt 1

Befangenheit Stadtpräsident Beat Züsli

Begründung

Der Stadtpräsident Beat Züsli sei als Vorstandsmitglied des Verkehrshauses befangen und hätte in den Ausstand treten müssen.

Abhandlung

Gemäss § 37 Abs. 2 Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) besteht bei Geschäften, welche die ganze Gemeinde oder Teile davon betreffen, namentlich bei rechtsetzenden Erlassen, keine Ausstandspflicht. Trotzdem hat sich Stadtpräsident Beat Züsli für den Stadtratsbeschluss über die öffentliche Auflage und den vorliegenden Bericht und Antrag freiwillig in den Ausstand begeben, weil er Vorstandsmitglied des Vereins Verkehrshaus der Schweiz ist.

Der Einsprachepunkt ist abzuweisen, soweit auf diesen einzutreten ist.

Einsprachepunkt 2

Bekanntmachung gemäss § 61 Abs. 1 PBG

Begründung

In der digitalen Publikation sei nicht auf die Einsprachemöglichkeit hingewiesen worden. Dies sei ein nicht heilbarer verfahrensmässiger Fehler.

Abhandlung

Die Einsprechenden haben fristgerecht Einsprache beim Stadtrat gemacht, weshalb ihnen das Rechtsschutzinteresse fehlt. Auf den Einsprachepunkt ist nicht einzutreten.

Soweit darauf einzutreten wäre, wäre dieser aus den nachfolgenden Gründen abzuweisen:

Gemäss § 61 Abs. 1 PBG ist die Auflage öffentlich bekannt zu machen. Mit der Bekanntmachung ist die Publikation im Kantonsblatt und im «Anzeiger Luzern» gemeint. Diese öffentliche Bekanntmachung ist im Kantonsblatt Nr. 21 vom 28. Mai 2022, S. 1957, und im «Anzeiger Luzern» vom 31. Mai 2022, S. 7, erfolgt. Im Kantonsblatt und im «Anzeiger Luzern» wurde auf die Einsprachemöglichkeit innert der genannten Auflagefrist hingewiesen. Die Zustelladresse war angegeben. Nach § 6 Abs. 1 und 2 PBV hat die Stadt Luzern die betroffenen Grundeigentümerschaften sowie die Haushaltungen mit Hinweis auf die Einsprachemöglichkeit während der Auflagefrist informiert und die Unterlagen im Internet zur Einsicht bereitgestellt. Die Zustelladresse war angegeben. Aus dem Kantonsblatt und dem «Anzeiger Luzern» war bekannt, dass Einsprache gegen die Umzonung eingereicht werden kann und wie die Zustelladresse lautet. Die Bekanntmachung ist somit nach den gesetzlichen Vorgaben erfolgt.

Soweit auf den Einsprachepunkt einzutreten wäre, wäre dieser abzuweisen.

Einsprachepunkt 3 Planbeständigkeit**Begründung**

Die aktuell gültige Bau- und Zonenordnung sei am 3. Juni 2014 in Kraft getreten. Nutzungspläne dürften angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert und wenn die Mindestdauer hinsichtlich der Planungssicherheit von 10 Jahren eingehalten sei.

Abhandlung

Für die Verbindlichkeit der Bau- und Zonenordnung gilt nach Art. 21 des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700), dass diese überprüft und nötigenfalls angepasst wird. Generell ist gemäss § 22 Abs. 2 PBG die Nutzungsplanung alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Vorher sind Anpassungen möglich, wenn erheblich geänderte Verhältnisse vorliegen. Die Umstände müssen nachträglich eingetreten sein. Erheblich sind die Änderungen der Verhältnisse, welche die rechtlichen oder tatsächlichen Grundlagen des Plans und damit auch die dahinterstehenden öffentlichen Interessen zu wesentlichen Teilen dahinfallen lassen. Liegen erhebliche Änderungen der Verhältnisse vor, ist folgende Abwägung durchzuführen:

- Alter des Nutzungsplans,
- Gewicht des Änderungsgrunds,
- Gewicht der Planänderung: «Je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, umso gewichtiger müssen die Gründe sein, die für die Planänderung sprechen»,
- Ausmass der Planänderung: Geringfügige Anpassungen ohne Auswirkungen auf die übrige Nutzungsplanung lassen sich eher und leichter rechtfertigen als räumlich ausgreifende Planänderungen.

Das Planalter berechnet sich ab dem Zeitpunkt der Plangenehmigung der kantonalen Behörde (Art. 26 RPG).

Das Verkehrshaus war schon gemäss Bau- und Zonenordnung vom 5. Mai 1994 (genehmigt am 9. Februar 1996) in der Zone für öffentliche Zwecke, Zweckbestimmung Kulturbauten, Museen, Ausstellungs-, Sport- und Freizeitbauten, Strassenterrain, Verkehrsanlagen, Grünanlagen. 2013 wurde im Bereich des Verkehrshauses die Zone nicht wesentlich angepasst. Das Verkehrshaus ist weiterhin in der Zone für öffentliche Zwecke, nur die Zweckbestimmung hat leicht geändert: Schulen, Kulturbauten, Museen, Ausstellungs-, Sport- und Freizeitbauten, Grünanlagen. Die letzte Revision im Stadtteil Luzern, in der das Verkehrshaus Revisionsgegenstand war, wurde am 3. Juni 2014 genehmigt. Damit die Jugendherberge im Hochhaus realisiert werden kann, ist die Zonierung zu ändern. Das Planalter seit der letzten Genehmigung ist mit über 8 Jahren hoch, seit 1996 mit 26 Jahren sehr hoch. Die Änderung hat örtlich beschränkte Auswirkungen und besteht im Wesentlichen aus der Ergänzung des Zonenzweckes mit Beherbergung, damit die Jugendherberge im Hochhaus realisiert werden kann. Der Anteil an Fremdnutzungen war nach der Gerichtspraxis in der Zone für öffentliche Zwecke bei 20 Prozent und wird jetzt auf 15 Prozent der Hauptnutzflächen gesenkt. Die zulässige Fassadenhöhe bleibt unverändert bei 21 m. Auch hat die Stadt Luzern ein grosses öffentliches Interesse, dass die Jugendherberge im Hochhaus realisiert werden und sich das Verkehrshaus durch die Sonderzone weiterentwickeln kann. Dieses ist nach Inkrafttreten der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern von 2013 eingetreten und überwiegt das Interesse an der Planbeständigkeit, zumal das Planalter hoch ist.

Der Einsprachepunkt ist abzuweisen.

Einsprachepunkt 4 Begründung

Zonierung mit Verkehrshauszone

Die Einsprechenden bringen sinngemäss vor, mit einer Umzonung des Hochhausareals in eine Tourismuszone könne eine Jugendherberge ohne weiteres bewilligungsfähig gemacht werden. Das Verkehrshaus sei in der Zone für öffentliche Zwecke zu belassen. Die vorgesehene Sonderbauzone würde den Charakter eines «Gemischtwarenladens» verstärken, weil die vorgesehene Jugendherberge (Beherbergung) gemäss Art. 10a Abs. 2 BZR als Hauptnutzfläche gelte und die Fremdnutzung gemäss Art. 10a Abs. 3 BZR einen Anteil von maximal 15 Prozent der Hauptnutzfläche betragen dürfe. Für diese Fremdnutzung gebe es viele Interessenten.

Abhandlung

Zur Zonenkonformität der Hotelnutzung und Jugendherberge in der Zone für öffentliche Zwecke schreibt das kantonale Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement im Vorprüfungsbericht vom 15. November 2018, dass Hotelnutzung und Jugendherberge grundsätzlich keine öffentliche Aufgabe und nicht in der Zone für öffentliche Zwecke anzuordnen seien. Gemäss Erläuterungen zu § 48 PBG seien in der Zone für öffentliche Zwecke jedoch auch Bauten und Anlagen zulässig, die nicht ausschliesslich für öffentliche Aufgaben benötigt würden, sondern in einem beschränkten Umfang auch anderen privaten Zwecken dienen. Dies erlaube flexible Lösungen, was bei der Finanzierung der jeweiligen Vorhaben häufig von grosser Bedeutung sei. In der Zone für öffentliche Zwecke werde zwischen öffentlichen Haupt- und Nebennutzungen unterschieden. Nebenanlagen, die dem Betrieb der öffentlichen Hauptnutzung dienten, seien in einer Zone für öffentliche Zwecke zonenkonform. Das Verhältnis zwischen Haupt- und Nebennutzung sei hierarchisch. Dem Nebenzweck komme mithin in Bezug auf den Hauptzweck eine zudienende, untergeordnete Funktion zu. Eine eigenständig betriebene Jugendherberge mit über 200 Betten sei nicht mehr als Nebennutzung zu qualifizieren und daher in der Zone für öffentliche Zwecke nicht zonenkonform. Sollte die geplante Hotelnutzung realisiert werden, sei eine massgeschneiderte Sonderzone für das Verkehrshaus festzulegen. Diese Sonderzone hat die Stadt Luzern in der Folge ausgearbeitet und öffentlich aufgelegt.

Die von den Einsprechenden vorgeschlagene Zuteilung der Jugendherberge in die Tourismuszone und das Belassen des Verkehrshauses in der Zone für öffentliche Zwecke wäre dagegen nicht zweckmässig. Die Luzerner Tourismuszone wurde geschaffen, um eine Umnutzung der bestehenden Hotels für Gewerbe oder als Luxuswohnungen zu verhindern. Ausschlag dafür war der Abbruch des Hotels Tivoli im Jahr 2003. Anstelle des Hotels wurde an der Seepromenade eine Luxusresidenz gebaut. Darum ist das Ziel der Tourismuszone die Sicherstellung des Erhalts von Hotelanlagen, die das Image und das Ortsbild von Luzern prägen und für den Tourismus wichtig sind. Das Bundesgericht hält dazu fest, dass gerade in touristisch bedeutenden Orten wie Luzern der Erhaltung von Hotelbauten ein grosses öffentliches Interesse zukomme (BGE 136 II 204 E. 7.3, S. 213). In die Tourismuszone übergeführt und damit als besonders wichtig für den Luzerner Tourismus und das Ortsbild eingestuft wurden folgende Hotelbetriebe: Schweizerhof, Palace, National, Europe, Montana, Hermitage, Seeburg und Gütsch. Neben diesen Hotelbetrieben wurden auch das Seerestaurant Tivoli sowie das Schlössli Utenberg in die Tourismuszone aufgenommen, wobei es sich beim Tivoli um eine durch den See (Nichtbau-

zone) begrenzte Kleinzone und beim Schlössli Utenberg um ein denkmalgeschütztes Gebäude mit Kaffeebetrieb handelt. Weil die Tourismuszzone auf den Erhalt von Hotelanlagen zugeschnitten ist, ist sie für neue Tourismusbetriebe nicht passend. Dies zeigt auch die Formulierung von Art. 10 BZR, die offenkundig auf bestehende Hotelbetriebe ausgerichtet ist. Nach Art. 10 Abs. 4 BZR wären Wohn- und Arbeitsnutzungen zulässig, soweit sie den touristischen Zweck der Jugendherberge sichern oder optimieren. Wohnen im Hochhaus bzw. in der direkten Nachbarschaft des Verkehrshauses erscheint aufgrund der engen betrieblichen Verbindung zum Verkehrshaus weder sinnvoll, noch ist es erwünscht. Zudem ist eine räumlich genaue Festlegung der Tourismuszzone nicht möglich. Der aktuelle Stand des Beherbergungskonzepts sieht Nutzungssynergien zwischen dem Verkehrshaus und der Jugendherberge ausserhalb des Hochhauses vor. Dazu gehören z. B. ein Restaurationsbetrieb oder ein Loungebereich. Die Beschränkung auf das Hochhaus würde den Spielraum der Jugendherberge für die Projektentwicklung einschränken.

Mit der neuen Verkehrshauszone wird in Art. 10a Abs. 1 BZR 2013 festgelegt, dass diese dem Betrieb und der Weiterentwicklung des «Verkehrshauses der Schweiz» zu dienen hat. Zulässig sind nach Abs. 2 Hauptnutzungen für Kultur, Museum, Schule, Konferenzen, Beherbergung, Sport und Freizeit. Fremdnutzungen wie Büro, Verkauf, Dienstleistungen und Gastronomie sind zugelassen. Der Anteil dieser Fremdnutzungen gemäss Abs. 3 darf maximal 15 Prozent der Hauptnutzflächen betragen, damit die Fremdnutzungen die Hauptnutzungen nach Abs. 1 und 2 nicht konkurrenzieren. Gleich wie in der bisherigen Zone für öffentliche Zwecke sollen diese Fremdnutzungen jedoch zulässig sein. Heute hat die Zone für öffentliche Zwecke nach § 48 Abs. 2 PBG überwiegend zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu dienen, was die Rechtsprechung bis zu einem Fremdnutzungsanteil von rund 20 Prozent als gegeben ansieht. Weil die Hauptnutzungen gemäss Art. 10 Abs. 2 BZR 2013 gegenüber der bisherigen öffentlichen Zone mit Konferenzen und Jugendherberge ausgeweitet wurden, würde sich bei gleicher Prozentzahl die effektive Fläche für Fremdnutzungen erhöhen. Der Prozentsatz an Fremdnutzungen wurde daher für die Verkehrshauszone auf 15 Prozent gesenkt. Dieser Anteil an Fremdnutzungen erscheint als angemessen.

Der Einsprachepunkt ist abzuweisen.

Einsprachepunkt 5

Eingliederung

Begründung

Die Einsprechenden bringen vor, die Sonderzone sei ein anspruchsvolles, nutzungsplanerisches Element. Dem Erlass müssten spezifische, detaillierte Abklärungen vorausgehen. Es seien verschiedenste Instrumente einzusetzen, um die gewünschte Entwicklung mit der gebotenen Sorgfalt zu klären (Machbarkeitsstudie, Wettbewerbe nach SIA). Nach Verifizierung dieser Bedürfnisse würden die nutzungsplanerischen Bestimmungen im Einzelnen definiert. Um das rechtliche Gehör zu wahren, müssten die Regeln zwingend vor Erlass der Sonderzone vorgenommen werden. Die Schienenhalle 2 und 3 sei ortsbildprägend. Das im Rohbau fertiggestellte Mehrzweckgebäude im Bereich der abgebrochenen Schienenhalle 1 mit einer Fassadenhöhe von 21 m zeige, was die Folge einer analogen baulichen Entwicklung (nebst zusätzlich 7 m Aufbauten und Ausstellungsobjekte) auf dem Areal der Schienenhalle 2 und 3 wäre. Die dem Verkehrshaus benachbarten Liegenschaften an der Kreuzbuchstrasse und im unteren Bereich des Meisenwegs hätten einen langgestreckten Riegel mit

gewaltigen Dimensionen vor sich. Wenn eine solche trennende Situation noch mit einem die Nachbarschaft störenden Ausstellungsobjekt «gekrönt» würde, wäre dies unzumutbar. Der Ortscharakter würde völlig ändern. Die heutige offene Situation würde aus Sicht dieser Grundstücke überführt in eine Art Hinterhofcharakter. Das Quartier würde durch den Riegel zerschnitten. Dagegen könne ein zweigeschossiger Neubau im Bereich der Schienenhalle 2 und 3 für das Eisenbahnwesen aufgrund der heutigen Zonierung (öffentliche Zwecke) ohne weiteres bewilligt werden. Der Präsident des Vereins Verkehrshaus habe in einem Mail an einen Einsprecher vom 30. März 2022 ausgeführt, dass sich das Verkehrshaus einer Diskussion über die Fassadenhöhe und Fassadengestaltung der noch nicht erneuerten Teile der Schienenhalle nicht verschliesse. Dem Verkehrshaus seien die konkreten Bedürfnisse für die Präsentation des Eisenbahnverkehrs von Bedeutung.

Abhandlung

Das Verkehrshaus führt im Schreiben vom 9. November 2022 aus, dass die maximale Fassadenhöhe von 21 m für die zukünftigen Entwicklungen des Verkehrshauses bestehen bleiben solle. Die Präsentation des Schienenverkehrs bzw. des öffentlichen Verkehrs mit den aktuellen Entwicklungen brauche schon in naher Zukunft genügend Raum. Themen wie z. B. der touristische Verkehr mit Bergbahnen seien zumindest punktuell auf eine Fassadenhöhe von 21 m angewiesen. Auch ausgelagerte und bei der Bevölkerung beliebte Objekte (z. B. Gotthardbahnmodell) benötigten genügend Ausstellungs- und Präsentationsraum, eventuell auch in den Obergeschossen.

Die Verkehrshauszone ist nicht mit einem Sondernutzungsplan zu vergleichen. Für Sondernutzungspläne (Gestaltungspläne und Bebauungspläne) werden in der Regel vorgängig Verfahren nach SIA durchgeführt (Wettbewerbe/Studienaufträge für Projekte oder Gestaltungspläne, Testplanungen und dergleichen bei Bebauungsplänen). Für die Festlegung einer Sonderzone gelten dagegen keine Vorgaben für ein vorgängiges Projektentwicklungsverfahren. Die Bestimmungen der Verkehrshauszone sind nicht auf ein konkretes Projekt formuliert. Es handelt sich um keine projektbezogene Umzonung, sondern der notwendige Rahmen für die Projektentwicklung wird mittels der Verkehrshauszone definiert. Die Qualität des Projekts wird über das Verfahren gesichert, das in den Bestimmungen der Verkehrshauszone festgelegt ist.

Zur maximalen Fassadenhöhe von 21 m ist festzuhalten, dass diese gemäss Art. 26 Abs. 2 BZR 2013 schon in der heutigen Zone für öffentliche Zwecke gilt. Für das Mehrzweckgebäude des Verkehrshauses auf der Seite Haldenstrasse hat das Kantonsgericht ausgeführt, dass das Baurechtsgrundstück nicht in einer Ortsbild- oder Landschaftsschutzzone liege. Eine Landschaftsschutzzone befinde sich westlich des Baurechtsgrundstücks in einer Distanz von mind. 73 m entlang des Seeufers jenseits der Lidostrasse. Die nächstgelegene Ortsbildschutzzone befinde sich rund 230 m nördlich hangaufwärts. Die genannten Schutz zonen würden aufgrund der Trennung durch die jeweiligen Verkehrsträger sowie die bereits bestehenden Bauten nicht tangiert. Es seien keine geschichtlichen Stätten oder Natur- und Kunstdenkmäler betroffen. Mit dem Bürogebäude (Hochhaus) bestehe bereits ein elfstöckiges Gebäude. Die Zonenvielfalt im Gebiet zeige eine vom Planungsträger gewollte und geschaffene Heterogenität der Überbaumöglichkeit in Bezug auf Dichte und Volumen. Es stellte fest, dass die Fassadenhöhe des Mehrzweckgebäudes von 21 m mit dem Eingliederungsgebot vereinbar sei. Diese zutreffende Beurteilung des Kantonsgerichts bezieht sich auf die ganze Verkehrshauszone. Eine maximale Fassadenhöhe von 21 m gliedert sich somit grundsätzlich ein.

Mit der Formulierung gemäss der neuen Verkehrshauszone, dass die Überbauungsziffer höchstens 0.6 und die Fassadenhöhe höchstens 21 m betragen darf, besteht kein Rechtsanspruch auf die Überbauungsziffer und die Fassadenhöhe, insbesondere nicht auf 21 m Fassadenhöhe auf der ganzen Länge entlang der Haldenstrasse. Um eine gute Eingliederung ins Stadtbild sicherzustellen, gelten die Werte der Überbauungsziffer und Fassadenhöhe als Maximalwerte. Bei einem Ersatz der Schienenhallen sind zunächst mit einer Machbarkeitsstudie die städtebauliche Verträglichkeit, die Höhendifferenzierung und die Dichten entlang der Haldenstrasse zu klären. Der Eingliederung ins Stadtbild und den stadtklimatischen Auswirkungen wird dabei hohe Bedeutung zugemessen. Erst gestützt auf die Machbarkeitsstudie wird das Wettbewerbsprogramm für ein qualitätssicherndes Verfahren ausgearbeitet. Darauf basierend und gestützt auf ein qualitätssicherndes Konkurrenzverfahren werden die konkrete Überbauungsziffer und die konkrete Fassadenhöhe festgelegt. Im Baubewilligungsverfahren kann gegen die im qualitätssichernden Konkurrenzverfahren konkret festgelegte Überbauungsziffer und die Fassadenhöhe Einsprache erhoben werden. Damit ergibt sich gegenüber der vorherigen Zone für öffentliche Zwecke keine wesentliche Veränderung, in der die zulässige Dichte unter Berücksichtigung der örtlichen Situation und der öffentlichen Interessen durch den Stadtrat festgelegt wird. Mit der Verkehrshauszone werden gegenüber der öffentlichen Zone zusätzliche qualitätssichernde Schritte eingebaut und die Nutzungsziffern als Maximalwerte gesichert. Das rechtliche Gehör insbesondere zur konkret festgelegten Fassadenhöhe ist im Baubewilligungsverfahren gewahrt.

Um den Einsprechenden entgegenzukommen, wird die Bestimmung der Verkehrshauszone, wonach technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, gestrichen. Das Verkehrshaus hat sich im Schreiben vom 9. November 2022 mit der Streichung einverstanden erklärt.

Der Einsprachepunkt Eingliederung ist bezüglich der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, teilweise gutzuheissen und im Übrigen abzuweisen.

Einsprachepunkt 6

Anpassung des bestehenden Baurechtsvertrags mit Verkehrshaus

Begründung

Der Baurechtsvertrag zwischen der Stadt Luzern und dem Verkehrshaus habe die Bedürfnisse des Verkehrshauses im Fokus. Dieser sei zu überprüfen und allenfalls anzupassen.

Abhandlung

Nicht Gegenstand der Verkehrshauszone und des vorliegenden Umzonungsverfahrens ist der Baurechtsvertrag zwischen der Stadt Luzern und dem Verkehrshaus. Es ist ein privatrechtliches Instrument.

Auf diesen Einsprachepunkt ist nicht einzutreten.

Verfahrenskosten Antrag auf Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Stadt Luzern

Beim Einspracheverfahren handelt es sich um das rechtliche Gehör. Die Stadt Luzern wird nicht kostenpflichtig. Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet, auch nicht im Fall einer Gutheissung der Einsprache. Weitere Ausführungen zum Antrag erübrigen sich daher.

Der Antrag auf Parteientschädigung ist abzuweisen.

6 Weiteres Vorgehen

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag legt der Stadtrat dem Parlament die Teilrevision Verkehrshauszone zum Erlass vor. Die Abhandlung zur eingereichten Einsprache wird dargelegt. Es wird beantragt, die Einsprache bezüglich der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, teilweise gutzuheissen. Im Übrigen seien die Einsprache und der Antrag auf Parteientschädigung im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Im Falle von Änderungen des Grossen Stadtrates am Zonenplan oder an den Bestimmungen, welche massgebende Auswirkungen auf Dritte haben, wäre dieser Bericht und Antrag an den Stadtrat zurückzuweisen, um eine zweite öffentliche Auflage und allfällige erneute Einspracheverhandlungen durchzuführen. Beschliesst der Grosse Stadtrat den Bericht und Antrag unverändert, untersteht der Beschluss dem fakultativen Referendum. Wird das Referendum nicht ergriffen oder stimmt im Falle eines Referendums und entsprechender Volksabstimmung auch das Volk der Teilrevision zu, können die Einsprecherinnen und Einsprecher beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde einreichen.

Der Regierungsrat entscheidet mit der Genehmigung über allfällige Verwaltungsbeschwerden. Gegen vom Regierungsrat abgewiesene Verwaltungsbeschwerden werden Verwaltungsgerichtsbeschwerden an das Kantonsgericht möglich sein, die an das Bundesgericht weitergezogen werden können.

7 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb:

- Die Einsprache sei bezüglich der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, teilweise gutzuheissen. Im Übrigen sei die Einsprache im Sinne der Erwägungen abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
- Die Ergänzung Verkehrshauszone (VH) im Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern sowie die Zonenplanänderung Verkehrshauszone seien mit der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, zu erlassen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 1. Februar 2023



Martin Merki
Stadtrat



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Stadtpräsident Beat Züsli befindet sich im Ausstand.

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme des Berichtes und Antrages 2 vom 1. Februar 2023 betreffend

Teilrevision der Bau- und Zonenordnung Stadtteil Luzern, Verkehrshauszone

- Änderungen Bau- und Zonenreglement
- Änderungen Zonenplan
- Einsprachebehandlung und Antrag,

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

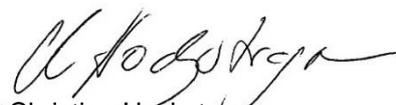
in Anwendung von § 17 Abs. 1 lit. a und § 63 Abs. 1 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 sowie Art. 13 Abs. 1 Ziff. 4 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

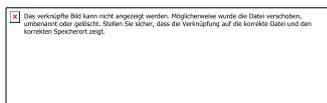
1. Die Einsprache wird bezüglich der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, teilweise gutgeheissen. Im Übrigen wird die Einsprache im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
 2. Die Ergänzung Verkehrshauszone (VH) im Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern sowie die Zonenplanänderung Verkehrshauszone werden mit der Streichung der Bestimmung, dass technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern die Fassadenhöhe um maximal 7 m überragen dürfen, erlassen.
- II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 4. Mai 2023

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Christian Hochstrasser
Ratspräsident



Michèle Bucher
Stadtschreiberin

Protokollbemerkung des Grossen Stadtrates

Zu B+A 2/2023 «Neue Leistungsvereinbarung Luzern Tourismus AG (LTAG) und Teilrevision Kurtaxenreglement. Leistungsvereinbarung Luzern Tourismus AG (LTAG) 2023–2027. Kurtaxenreglement, Teilrevision»

Die **Protokollbemerkung 1** zu Kapitel 4.3 «Anpassung des Bau- und Zonenreglements» S.°13 lautet:
«Der Stadtrat sorgt dafür, dass im Unterbaurechtsvertrag die Voraussetzungen für eine kostengünstige, familienfreundliche Beherbergung festgehalten werden.»

Die Protokollbemerkung 2 zu Kapitel 4.3.2 «Ausführung zu Anpassungen aufgrund der Mitwirkung» S°16 lautet:
«Künftige Bauetappen dürfen nicht zu einer Erweiterung des Parkplatzangebots führen.»

Anhang 1: Bau- und Zonenreglement Stadt Luzern, Ergänzung Verkehrs- hauszone (VH)

Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013
Ergänzung Verkehrshauszone (VH)

Planungsvorschriften

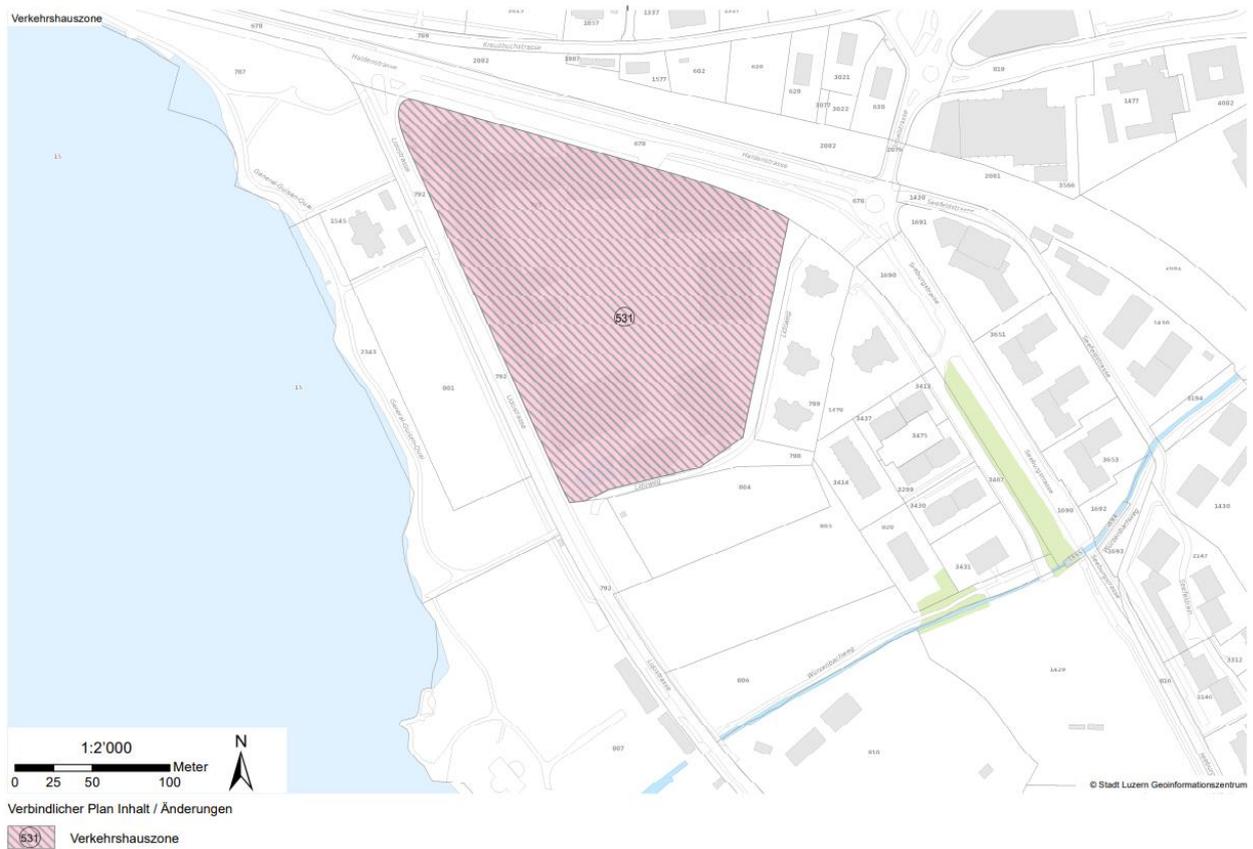
Neuer Art. 10a Verkehrshauszone

- ¹ Die Verkehrshauszone dient dem Betrieb und der Weiterentwicklung „Verkehrshaus der Schweiz“.
- ² Zulässig sind Bauten, Anlagen und Nutzungen für Kultur, Museum, Schule, Konferenzen, Beherbergung, Sport und Freizeit.
- ³ Fremdnutzungen wie Büro, Verkauf, Dienstleistungen und Gastronomie sind zugelassen. Der Anteil dieser Fremdnutzungen darf maximal 15 % der Hauptnutzflächen betragen. Verkaufsflächen von Waren für den täglichen und häufigen periodischen Bedarf sind nicht zulässig.
- ⁴ Es gilt die Lärmempfindlichkeitsstufe II.

Ergänzung der Zonen- und Dichtetabelle:

Nr.	Zonenart	B / A	ÜZ	GL	VG	FH	g / o	Weitere Bestimmungen
Tourismuszone (TO), Zone Allmend (AL), Verkehrshauszone (VH)								
531	VH		0.6 (höchstens)			21 (höchstens)	geschlossen	Die ÜZ beträgt höchstens 0.6 und die FH höchstens 21 m. Die städtebauliche Verträglichkeit der Dichte und Höhe muss mit einer Machbarkeitsstudie geklärt werden. Darauf basierend und gestützt auf ein qualitätssicherndes Konkurrenzverfahren werden die konkret zulässige ÜZ und die FH festgelegt. Technisch notwendige Aufbauten und einzelne Ausstellungsobjekte auf Dächern dürfen die FH um maximal 7.0 m überragen. Frei stehende Ausstellungsobjekte sind mit einer maximalen Höhe von 28 m zulässig.

Anhang 2: Zonenplanänderung Verkehrshauszone



Hinweis: Der abgebildete Zonenplan ist nicht massstäblich.