

Motion 340

Schattenbauordnungen

Lukas Bärle und Jona Studhalter namens der G/JG-Fraktion vom 27. Januar 2024

In der Stadt Luzern sind zahlreiche Grundstücke mit privatrechtlichen Baubeschränkungen belegt. Dies kann verhindern, dass die gemäss Bau- und Zonenordnung (BZO) vorgesehene raumplanerisch sinnvolle Nutzung zu Wohn- und Arbeitszwecken realisiert werden kann, und kommt einer «Schattenbauordnung» gleich. Es kann so unter Umständen die gemäss Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vorgesehene Verdichtung nicht realisiert werden. Nach Artikel 15a Absatz 1 RPG treffen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Zu den Massnahmen, um Bauland verfügbar zu machen, gehören auch Massnahmen, die Baubeschränkungen aufheben. Dabei geht es um Baubeschränkungen, die bislang verhinderten, dass bestimmte Flächen der öffentlich-rechtlichen Bauordnung entsprechend baulich genutzt werden konnten. Auf kantonaler Ebene sind die Bestimmungen des Planungs- und Baugesetzes massgebend. § 39 Absatz 5 PBG dient der Umsetzung des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrags und hat zum Ziel, baupflichtige Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht durch privatrechtliche Baubeschränkungen daran zu hindern, das gemäss Bau- und Zonenordnung mögliche Nutzungspotenzial auszuschöpfen. Die [Erläuterungen PBG](#) des Kantons Luzern führen dazu insbesondere Folgendes aus:

- Die innere Verdichtung wird in der Praxis insbesondere durch Höhenbeschränkungen behindert. Verdichten bedeutet mitunter auch, höher zu bauen und bestehende Bauten aufzustocken.
- Verdichten ist gemäss Raumplanungsgesetz ein Ziel und ein wichtiger Grundsatz der Planung. Bei der inneren Verdichtung geht es grundsätzlich darum, kompakte Siedlungen mit Lebens- und Wohnqualität zu schaffen und dadurch die Zersiedelung der offenen Landschaftsräume zu stoppen. Eine haushälterische Nutzung des Bodens bedeutet in der Bauzone regelmässig, an vorgegebenen Orten und in der maximal zulässigen Art Bauten zu erstellen. Verdichten setzt den Rahmen für die Gebäudeanordnung sowie die Höhe und die Volumina der Bauten.
- Privatrechtliche Baubeschränkungen laufen den Zielen der inneren Verdichtung und damit dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der öffentlich-rechtlichen Bau- und Zonenordnung zuwider.
- Da der inneren Verdichtung ein erhebliches öffentliches Interesse zukommt, ist eine Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen insbesondere immer dann zulässig, wenn bei voller baulicher Nutzung eine oder mehrere zusätzliche Wohnungen erstellt werden können.
- Auch ohne eine bauliche Nachverdichtung ist die Aufhebung von Quartierservituten zulässig, welche teilweise aus einer Zeit vor der modernen Raumplanungs- und Baugesetzgebung stammen und heute gewissermassen als privatrechtliche Schattenbauordnungen die öffentlich-rechtliche Bauordnung unterlaufen.

Auf kommunaler Ebene regelt die BZO, wo und wie gebaut werden darf. Die beiden BZO der Stadtteile Luzern und Littau werden derzeit zusammengelegt, das Geschäft befindet sich momentan im parlamentarischen Prozess (Stand Januar 2024). Unter anderem werden im Sinne von § 74 Absatz 4 PBG total 69 Gestaltungspläne ersatzlos aufgehoben. B+A 44/2023 führt dazu aus, dass «durch den Fortbestand altrechtlicher Planungsinstrumente» die bauliche Entwicklung der Stadt Luzern erschwert wird. Die Baudirektion ist sich somit bewusst, dass veraltete Gestaltungspläne eine Bebauung nach der aktuellen BZO verhindern können. Noch viel eindeutiger ist der Fall beispielsweise bei Bebauungsplänen aus den 1930er-Jahren. Da diese wie damals üblich ins Grundbuch übertragen wurden, ist die öffentliche Aufhebung des Bebauungsplanes wirkungslos. Hier kommt § 39 Absatz 5 ins Spiel, mit welchem privatrechtliche Baubeschränkungen nach öffentlich-rechtlichem Verfahren aufgehoben werden können.

Das Raumentwicklungskonzept (REK) der Stadt Luzern hält fest, dass «das prognostizierte Einwohner- und Arbeitsplatzwachstum innerhalb der bestehenden Siedlungsgebiete durch Umstrukturierung und Verdichtung aufgefangen wird». Das REK umfasst eine Siedlungsanalyse über die ganze Stadt Luzern und teilt Gebiete und Parzellen in die Kategorien «Statisch: Bewahren», «Statisch: Erneuern», «Dynamisch: Umstrukturieren» und «Dynamisch: Verdichten» ein. Im REK ist festgehalten, dass rund zwei Drittel des Potenzials an zusätzlichen Wohnungen in Fokusgebieten bzw. Entwicklungsgebieten liegen, rund ein Drittel (entsprechend ca. 1'700 Wohnungen) jedoch muss durch Innenverdichtung ermöglicht werden. Das Potenzial der Verdichtung auf Stadtluzerner Boden ist erwiesenermassen gross. Im REK wurden, wie in § 39 Absatz 2 PBG verlangt, die «geeigneten Gebiete für eine Siedlungsentwicklung nach innen» ermittelt. Auch wurde vereinzelt bereits im REK auf «div. privatrechtliche Servitute» hingewiesen, welche einer geplanten Verdichtung im Weg stehen. Den Behörden ist somit entweder (und vermutlich in der Mehrzahl der Fälle) bereits bekannt, wo solche privatrechtliche Schattenbauordnungen existieren, oder sie dürften dies mit überschaubarem Aufwand in Erfahrung bringen können.

Es existiert zumindest ein den Motionären bekannter Präzedenzfall in der Stadt Luzern, wo eine bestehende privatrechtliche Baubeschränkung («Villendienstbarkeit») abgelöst wurde. Dieser betrifft eine Aufstockung im Rahmen von Neubauten des Betagtenzentrums Dreilinden (Bundesgerichtsurteil 1C 28/2018).

Der derzeit laufende Prozess der Zusammenführung der BZO Luzern und Littau muss durch den vorliegenden Vorstoss nicht tangiert werden. Dies ist nicht zwingend notwendig: die Gesetzesgrundlagen für eine Einleitung von Verfahren gemäss § 39 Absatz 5 PBG bestehen bereits und unterstützen die Bestrebungen der Raumplanung auf eidgenössischer (RPG), kantonaler (PBG) und kommunaler Ebene (REK sowie BZO), sinnvoll und haushälterisch mit der Ressource Boden umzugehen. Analog den Bestimmungen zum Umgang mit Gestaltungsplänen wäre aber zu klären, inwieweit die Bestimmungen zur Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen verbindlich in der BZO festgehalten werden können.

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Stadtrat einen Planungsbericht mit folgenden Inhalten vorzulegen:

- Aufzeigen des Potenzials der Verdichtung auf Stadtluzerner Boden, wo bis anhin bedingt durch privatrechtliche Baubeschränkungen (quartierweit – sog. Servitute, aber auch Einzelfälle) keine oder nur eingeschränkte bauliche Weiterentwicklung möglich war (insbesondere Gebiete «Dynamisch: Verdichten» gemäss REK). Es kann auf die Siedlungsanalyse aus dem REK zurückgegriffen werden.
- Aufzeigen von Querbezügen, z. B. Anreizschaffung zur energetischen Sanierung von Bestandesbauten, Auswirkungen auf die Verfügbarkeit und die Preise von Wohnraum, oder die Emissionen von grauen Treibhausgasen (mögliche Forderung: weiterbauen statt Neubauen).
- Aufzeigen des angedachten Vorgehens zur Umsetzung von § 39 Absatz 5 PBG über das gesamte Stadtgebiet (Zeitplan, erforderliche personelle Ressourcen etc.).