

E-Mail

Medien Stadt Luzern

Luzern, 28. Februar 2024

Medienmitteilung der Baukommission des Grossen Stadtrates

Die Baukommission des Grossen Stadtrates hat an ihren Sitzungen am 11. und 24. Januar sowie am 22. Februar 2024 den Bericht und Antrag (B+A) 44/2023: «Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern» behandelt. Die Kommission hat 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.

Die Bau- und Zonenordnung (BZO) bildet die Grundlage für die baulich-räumliche Entwicklung der Stadt und hat einen entsprechend hohen Stellenwert. Seit der Fusion der Stadt Luzern mit der ehemaligen Gemeinde Littau im Jahr 2010 gibt es auf dem Stadtgebiet zwei BZO: die BZO Littau, welche im Mai 2009 beschlossen wurde, und die BZO Luzern, welche im Juni 2014 vom Regierungsrat genehmigt wurde. Im November 2015 hat der Grosse Stadtrat den Auftrag erteilt, die beiden Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern zusammenzuführen und hat dafür einen Rahmenkredit von 1.7 Mio. Franken bewilligt.

Im Anschluss daran wurden im Raumentwicklungskonzept April 2018 (Bericht 11/2018) die Stossrichtungen für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Stadtentwicklung der nächsten rund 15 Jahre aufgezeigt. Basierend auf dieser behördenverbindlichen Grundlage entstand in der Folge der Entwurf der BZO. In den anschliessenden Phasen (ab 2021) folgten die Vorprüfung durch den Kanton Luzern, die öffentliche Mitwirkung, die öffentliche Auflage sowie die Einspracheverhandlungen.

Gemäss Bericht und Antrag führen die Anpassungen im Stadtteil Littau zu einer Gesamtrevision der BZO. Im Stadtteil Luzern werden dagegen nur Anpassungen an die übergeordneten Vorgaben vorgenommen, um die Planbeständigkeit sicherzustellen. Inhaltlich stehen folgende Änderungen im Vordergrund:

- Anpassungen aufgrund übergeordneter Vorgaben wie der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe und der Festlegung der Gewässerräume;
- Verdichtung nach innen: keine Neueinzonungen, mindestens gleiche Bebauungsdichte wie geltend, punktuelle Erhöhung der Baudichte gemäss REK;
- Gemeinnütziger Wohnungsbau: Längweiher/Udelboden, StaffelIntäli, Grenzhof, Urnerhof, Sagenmatt;
- Branchenvielfalt, Verhältnis Wohnbevölkerung/Beschäftigte: Erhalt bestehender Arbeitszonen, produzierendes Gewerbe in Erdgeschoss Gebiet Staldenhof, publikumsorientierte Erdgeschossnutzung in Quartierzentren;

- Klimaschutz und Klimaanpassung: Solarpflicht auf Dächern, erneuerbare Wärmeerzeugung, Reduktion Hitzebelastung, Erhalt Durchlüftung, Verminderung Grenzabstände für Bäume;
- Ökologie: Naturschutzzone Schachen, Biodiversitätsförderung in Grünzonen;
- Gestaltungspläne: Aufhebung älterer Gestaltungspläne.

Die Baukommission wurde über die Fortschritte in der Erarbeitung der neuen BZO mehrfach informiert und hat sich insbesondere ab Frühling 2023 vertieft mit den neuen Dichtebestimmungen im Stadtteil Luzern auseinandergesetzt. Dabei stand die Frage im Zentrum, ob die neuen Dichtestimmungen zu einer Abzonung, das heisst zu einer geringeren Dichte führen. Um den Sachverhalt zu klären hat die Baukommission die Planteam AG, Luzern, unter anderem mit folgenden Abklärungen beauftragt:

- Aufzeigen der Differenzen zwischen bisheriger und neuer Definition der Überbauungsziffer und weiterer für die Nutzung relevanter Baudefinitionen wie insbesondere der Gesamthöhe.
- Vergleich der bisherigen und künftigen Nutzungsmöglichkeiten in den für die Einzelbauweise relevanten Zonen, differenziert nach topografischen Gegebenheiten.
- Erörterung der bisherigen und neuen Möglichkeiten zur Abweichung von der Grundnutzung («Boni») bei Gestaltungsplänen.

Die Baukommission hat das Gutachten am 19. Dezember 2023, gleichzeitig mit der Veröffentlichung des B+A 44/2023 durch den Stadtrat, publiziert (vgl. [Medienmitteilung der Baukommission des Grossen Stadtrates vom 19. Dezember 2023](#)).

Zusammenfassend zeigte das Gutachten auf, dass es keine Hinweise darauf gibt, dass die neuen Dichtebestimmungen gesamthaft zu relevanten Ab- oder Aufzonungen führen. Das Gutachten zeigt jedoch auf, dass geringe Verschiebungen in einzelnen Zonen möglich sind. Die Auswirkungen der neuen Dichtebestimmungen sind gemäss Gutachten insbesondere abhängig von der Dachform (Flach- oder Steildach) sowie von der Hangneigung. Weiter zeigt das Gutachten, dass bei Neubauten mit Steildächern in vielen Fällen eine höhere Nutzung resultiert, was von der Baukommission kritisch bewertet wurde.

Beratung in der Baukommission

Die Baukommission hat sich in den drei Sitzungen nochmals intensiv mit Fragen zu verschiedenen Themenfeldern befasst und die Stadtverwaltung um zusätzliche Auskünfte und Abklärungen gebeten. Auch die Verfasser des erwähnten Gutachtens zu den Dichtebestimmungen wurden angehört. In diesem Rahmen konnten zahlreiche offene Fragen beantwortet und geklärt werden. Die Diskussionen sowie die Informationen der Baudirektion haben wesentlich zum besseren Verständnis der gesamten Vorlage bei den Mitgliedern der Baukommission beigetragen.

Wie die darauffolgende Eintretensdebatte zeigte, konnte allerdings die im Raum stehende Frage nach den Auswirkungen der neuen Dichtebestimmungen nicht geklärt werden.

Eintretensdebatte

Im Rahmen der Eintretensdebatte haben alle Fraktionen betont, dass sie die rasche Zusammenführung der beiden bestehenden Bau- und Zonenordnungen sowie Anpassungen an die übergeordneten Vorgaben sehr unterstützen. Auch wurde festgehalten, dass die vorliegende Bau- und Zonenordnung viele wichtige und wertvolle Elemente aufweist, die von der Baukommission unterstützt werden (unter anderem Verbot fossiler Wärmeerzeugung, PV-Pflicht bei Neu- und Umbauten, weitere Massnahmen im Sinn des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sowie die Umzonungen der Areale Urnerhof und Sagenmatt für den gemeinnützigen Wohnungsbau).

Die Baukommission bedankt sich ausdrücklich bei den vielen an der Erarbeitung der Vorlage beteiligten Personen für ihr grosses Engagement und die sorgfältig ausgearbeiteten Grundlagen.

Nachfolgend werden die wesentlichen, von der grossen Mehrheit der Fraktionen gemeinsam unterstützten Kritikpunkte, welche zum Nichteintretensentscheid geführt haben, erläutert. Der Baukommission ist dabei sehr wichtig zu betonen, dass insbesondere bei diesen Themen, bei denen ein breiter Konsens über alle Fraktionen hinweg besteht, bei einer Neuauflage Korrekturen vorgenommen werden. Nebst

wichtigen Gemeinsamkeiten, bestehen auch Differenzen unter den Fraktionen. Je nach politischer Zielsetzung ergeben sich im Zusammenhang mit der Revision der BZO unterschiedliche Erwartungshaltungen. Im Rahmen der Debatte in der Baukommission haben die Fraktionssprecherin und die Fraktions-sprecher auch ihre jeweiligen Erwartungen an die Neuauflage formuliert. Es wird Aufgabe des Stadtrats sein, zu entscheiden, welche Kritikpunkte aufgenommen werden sollen.

Dichtebestimmungen

Letztendlich den Ausschlag für die Rückweisung zur Nichtbehandlung haben die weiterhin grossen Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Dichtebestimmungen gegeben.

Die Baukommission hat sich intensiv mit den Dichtebestimmungen befasst. Dabei hat sich gezeigt, dass im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht alle Aspekte berücksichtigt werden konnten und Beispiele gefunden wurden, die zeigen, dass gemäss den alten Dichtebestimmungen mehr Wohnfläche realisiert werden kann. Es steht deshalb nach wie vor die Frage im Raum, ob die Vorlage eine bedeutende Abzonung zur Folge hat. Überdies befürchtet die Baukommission, dass diese Unsicherheit ausgerechnet Gebiete betrifft, die im Raumentwicklungskonzept (REK) als Verdichtungsgebiete ausgewiesen sind. Wenn mit den neuen Bestimmungen über bedeutende Gebiete der Stadt Luzern, wie von der Kommission befürchtet, ein Geschoss weniger als bisher gebaut werden könnte (insbesondere Frage der Untergeschossnutzung), dann würde das erklärte Ziel der Zusammenführung nicht erreicht, beziehungsweise eine weitere Verdichtung in Zukunft massgeblich erschwert, wenn nicht verhindert.

Die Baukommission bemängelt in diesem Zusammenhang, dass der Fokus scheinbar zu stark auf städtebaulichen und architektonischen Aspekten lag und zu wenig auf die realisierbaren Dichten geachtet wurde.

Ortsbildschutzzone B; Art. 32

Die neuen Bestimmungen zur Ortsbildschutzzone B bewirken, dass erhaltenswerte Gebäude nur abgebrochen werden können, wenn deren Sanierung nicht verhältnismässig ist. Aus Sicht der Baukommission ist dieser Schutz zu weit gefasst und zu absolut. Ein Abbruch von erhaltenswerten Gebäuden in der Ortsbildschutzzone B soll nach Auffassung der Baukommission ausnahmsweise ebenfalls möglich sein, wenn dafür ein anderes, überwiegendes öffentliches Interesse erfüllt werden kann.

Gestaltungspläne; Art. 57 und 58

Gemäss Art. 24 Abs. 3 Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 wurde bisher bei Gestaltungsplänen ein zusätzlicher Bonus von 5 Prozent für die Errichtung von gemeinnützigen Wohnungen gewährt. Dieser Bonus war an keine weiteren Bedingungen geknüpft. Neu will der Stadtrat diesen Bonus nur noch in Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht gewähren. Dagegen ist bei freiwilligen Gestaltungsplänen kein Bonus für den Bau von gemeinnützigen Wohnungen mehr möglich. In der Baukommission ist diese Regelung auf sehr viel Unverständnis gestossen. Die Stadt Luzern hat den klaren Auftrag, den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern. Vor diesem Hintergrund erwartet die Baukommission, dass auch in Zukunft bei freiwilligen Gestaltungsplänen ein Bonus von 5 Prozent für gemeinnützige Wohnungen vorgesehen wird.

Lichte Höhe; Art. 61

Gemäss § 154 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz müssen Wohn- und Schlafräume eine lichte Höhe von mindestens 2.3 m aufzuweisen. Der Stadtrat ist der Auffassung, dass dies nicht ausreicht, um die Anforderungen an die Wohnhygiene und die Wohnqualität zu erfüllen. Er schreibt deswegen eine lichte Höhe von mindestens 2.4 m vor.

Aus Sicht der Baukommission besteht keine Notwendigkeit, die kantonale Regelung zu verschärfen, zumal kommunal abweichende Regelungen das Bauen nur unnötig verkomplizieren.

Festlegung Grenzabstand; Art. 62

Der Stadtrat schlägt in Art. 62 eine im Widerspruch zu § 122 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz stehende Festlegung der Grenzabstände vor. Der Kanton Luzern hat die Stadt allerdings 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, sind völlig offen und für die Baukommission nicht absehbar. Es ist davon auszugehen, dass in betroffenen Gebieten eine relevante Reduktion der in Aussicht gestellten Dichten, mithin eine Abzonung resultiert.

Photovoltaikanagen; Art. 77

Art. 77 Abs. 1 und 3 sieht vor, dass bei Neubauten und wesentlichen Änderungen PV-Anlagen auf Flach- und Steildächern erstellt werden müssen.

Ausgenommen von der Pflicht zur energetischen Nutzung sollen gemäss Abs. 4 unter anderem Schrägdächer in der Ortsbildschutzzone B sein.

Die Baukommission hat diese Regelung kritisiert. Die Schutzzone B umfasst rund einen Drittel aller Grundstücke in der Stadt Luzern. Auf nicht schutzbedürftigen Gebäuden soll auch in der Schutzzone B generell eine Pflicht zur energetischen Nutzung von Dachflächen gemäss Abs. 1 und 3 gelten.

Minderheit

Eine Minderheit begrüsst die Vorlage trotz vereinzelter Kritikpunkte (Überbauungsziffer, Gesamthöhe, Terrainveränderungen, Ortsbildschutzzone B, Bauvorschriften) und sah darin eine Basis für die parlamentarische Debatte.

Die Minderheit vertrat dabei die Auffassung, dass mit einem Eintretensentscheid Planungssicherheit über das gesamte Stadtgebiet nicht nur erreicht, sondern auch behalten werden könne und zudem über den Weg der parlamentarischen Debatte und Veränderungen an der BZO zwar eine zweite, öffentliche Auflage ebenfalls nötig sei, jedoch damit mehr Sicherheit und Beständigkeit der Rechtsgrundlagen erreicht werde. Zudem könne deutlich Zeit eingespart, oder gewonnen werden gegenüber einem Nichteintreten zur Nichtbehandlung.

Weiteres Vorgehen

Die Baukommission geht davon aus, dass die Planungszone sofort wegfällt, wenn der Grosse Stadtrat dem Antrag der Baukommission folgt und nicht auf die Vorlage eintritt (Nichtbehandlung). Damit gilt, wie bereits vor der öffentlichen Auflage der neuen BZO, das alte Recht, das heisst das Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 und das Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Littau vom 29. Oktober 2008.

Der Baukommission ist bewusst, dass die Erarbeitung einer neuen Vorlage und insbesondere die formellen Verfahren mit Vorprüfung beim Kanton sowie öffentlicher Auflage einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Sie geht allerdings auch davon aus, dass die Arbeiten nicht bei null beginnen, sondern sehr viele Grundlagen vorhanden sind, die weiterverwendet werden können. Die Baukommission erwartet deshalb, dass die Arbeiten rasch aufgenommen und mit hoher Priorität bearbeitet werden, damit so bald wie möglich dem Grossen Stadtrat eine neue Vorlage unterbreitet werden kann. Aktuell geht die Baukommission von einem Zeitrahmen von rund 2 Jahren aus.

Die Baukommission erwartet zudem, dass die Entwicklung der Areale, welche für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen sind, vom Entscheid nicht betroffen ist und deren Bearbeitung weitergeführt wird. Die entsprechenden Zonenbestimmungen sind in der Baukommission unbestritten und können in eine neue Vorlage übernommen werden.

Aus Sicht der Baukommission erscheint es vorteilhaft, wenn für die Beratung der nächsten Vorlage die beantragte Änderung des Geschäftsreglements (Beschlussantrag 349 «Stärkung der Rechte des Grossen Stadtrates beim Erlass oder der Änderung der Bau- und Zonenordnung») bereits umgesetzt ist und damit die Baukommission sowie der Grosse Stadtrat vor der öffentlichen Auflage einbezogen werden können.

Zur Frage, ob unbestrittene Teile der Vorlage wie zum Beispiel die Art. 77 (Dachbegrünung, Solar- und Photovoltaikanlagen) und 79 (Verbot fossiler Wärmeerzeugung) durch separate Reglementsänderungen umgesetzt werden sollen, hat die Baukommission bisher keine Beschlüsse gefasst.

Der B+A 44/2023 wird an der Ratssitzung vom 21. März 2024 behandelt.