

Stellungnahme zur Motion 340

Schattenbauordnungen

Lukas Bärle und Jona Studhalter namens der G/JG-Fraktion vom 27.01.2024
Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 779 vom 13.November.2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 19. Dezember 2024 entgegen dem Antrag des Stadtrates überwiesen.

Ausgangslage

Ausgangslage

Die Motionäre erläutern, dass in der Stadt Luzern zahlreiche Grundstücke mit privatrechtlichen Baubeschränkungen belegt seien. Dadurch werde unter Umständen verhindert, dass die gemäss Bau- und Zonenordnung (BZO) vorgesehene bauliche Nutzung vollumfänglich umgesetzt werden kann. Diese Beschränkungen kämen einer eigentlichen Schattenbauordnung gleich und würden die gemäss Raumplanungsgesetz (RPG) vorgesehene häusliche Bodennutzung verhindern. Auf kantonaler Ebene diene unter anderem § 39 Abs. 5 Planungs- und Baugesetz (PBG) der Umsetzung dieses bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrags. Dieser habe zum Ziel, dass bauwillige Eigentümerinnen und Eigentümer nicht durch privatrechtliche Baubeschränkungen an der Ausschöpfung des Nutzungspotenzials ihres Grundstücks gehindert werden.

Daher wird der Stadtrat von den Motionären 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.
- 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 usw.).

Zum selben Thema reichten die Motionäre am 27. Januar 2024 das Postulat 341: «Schattenbauordnungen» ein. Dieses bittet den Stadtrat, das Verfahren zur Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen nach § 39 Abs. 5 PBG für jene Gebiete einzuleiten, wo dies gemäss den existierenden gesetzlichen Grundlagen möglich ist. Die Frist zur Stellungnahme zum Postulat wurde auf Antrag des Stadtrates durch die Geschäftsprüfungskommission um sechs Monate verlängert, sodass diese Stellungnahme dem Grossen Stadtrat gleichzeitig mit der Stellungnahme zur Motion vorgelegt werden kann.

Vorgehen zur Aufhebung privatrechtlicher Baubeschränkungen

Privatrechtliche Baubeschränkungen sind als Dienstbarkeit/Grundlast im Grundbuch der jeweils betroffenen Grundstücke eingetragen. Es kann sich dabei um einzelne Grundstücke handeln, die von einer privatrechtlichen Baubeschränkung betroffen sind (nachbarschaftliche Baubeschränkungen), oftmals sind aber auch viele Grundstücke oder ganze Quartiere von sogenannten Quartierservituten betroffen (quartierweite Baubeschränkungen). In beiden Fällen handelt es sich um Baubeschränkungen (Rechte und Lasten), die auf privatrechtlicher Basis jeweils einvernehmlich zwischen den betroffenen Parteien abgeschlossen und in Dienstbarkeitsverträgen festgehalten wurden. Vor- und Nachteile wurden dabei unter den Vertragsparteien zumeist durch Geld-, Sach- oder andere Leistungen abgegolten.

Das Planungs- und Baugesetz vom 7. März 1989 (PBG; SRL Nr. 735) regelt in § 39, wie Gemeinden die Siedlungsentwicklung nach innen lenken sollen. Mit § 39 Abs. 5 PBG steht den Gemeinden seit 2018 ein Instrument zur Verfügung, um privatrechtliche Baubeschränkungen im Verfahren nach Enteignungsgesetz aufzuheben. Nach der Enteignung könnten betroffene Grundstücke wieder nach Regelbauweise bebaut werden. Wie die Motionäre richtig festhalten, kann erst dadurch in gewissen Fällen das volle Nutzungspotenzial der BZO ausgeschöpft werden.

Das Verfahren nach § 39 Abs. 5 PBG wird unter § 6b der Planungs- und Bauverordnung vom 29. Oktober 2013 (PBV; SRL Nr. 736) des Kantons Luzern geregelt und sieht drei Verfahrensschritte vor:

1. Zunächst leitet die Gemeinde das Verfahren von sich aus oder auf Gesuch eines interessierten Grundeigentümers oder einer interessierten Grundeigentümerin ein und versucht, eine gütliche Einigung unter den Betroffenen zu erzielen. Dabei steht dem oder der Berechtigten eine Ausgleichsleistung (Gegenwert) zu, wenn mit der Aufhebung ein Schaden entsteht, worunter z. B. auch eine Wertverminderung subsumiert wird. Denkbar sind Geldzahlungen, Kostenübernahmen (z. B. Wegverlegung) oder weitere räumliche Massnahmen. Es dürfen jedoch keine Vorteile vereinbart werden, die mit der Aufhebung über keinen sachlichen Zusammenhang verfügen.
2. Kommt keine Einigung auf dem Verhandlungsweg zustande, können Baubeschränkungen unter Anwendung des Enteignungsverfahrens aufgehoben werden. Hierzu ersucht die Gemeinde zuerst das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern (BUWD) um Vorprüfung der beabsichtigten Enteignung. Dabei muss aufgezeigt werden, dass die Enteignung bezüglich der geplanten räumlichen Entwicklung im öffentlichen Interesse ist.
3. Anschliessend kann das Gesuch um Enteignung gemäss §§ 26 ff. des Enteignungsgesetzes vom 29. Juni 1970 (EntG; SRL Nr. 730) gestellt werden. Die Höhe der Entschädigung wird durch die kantonale Schätzungskommission im Nachgang zur Enteignung festgesetzt.

Für die Aufhebung der Baubeschränkungen ist zwischen quartierweiten Baubeschränkungen (Quartierservituten) und einzelnen nachbarschaftlichen Baubeschränkungen zu unterscheiden. Gemäss Empfehlung des Regierungsrates sind Aufhebungen von Quartierservituten mit Ortsplanungsverfahren (gemäss §§ 61 ff. PBG) zu koordinieren. Zudem sind Studien bezüglich des Potenzials nach BZO, des Potenzials mit Servituten und zum weiter gehenden Verdichtungspotenzial (über BZO hinaus) durchzuführen. Auch die Quartierbevölkerung muss miteinbezogen werden (Mitwirkungsverfahren und Verhandlungen über Ablösung der Servitute). Nachbarschaftliche Baubeschränkungen können hingegen unabhängig von Ortsplanungsverfahren aufgehoben werden. Das Enteignungsverfahren sieht in beiden Fällen gleich aus.

Enteignung als stärkster Eingriff in die Eigentumsgarantie

Die Enteignung ist der stärkste Eingriff in die Eigentumsgarantie nach Art. 26 Bundesverfassung und ist vollumfänglich zu entschädigen. Für eine Enteignung müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein: gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit des Eingriffs. Diese Sachverhalte werden durch den Regierungsrat für jede konkrete Aufhebung einer privatrechtlichen Baubeschränkung und für jedes Grundstück einzeln beurteilt. 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 könnten. Die Aufhebung von Quartierservituten ist auch ohne eine bauliche Nachverdichtung zulässig. Die entstehenden Verfahrenskosten sowie die festgesetzten Ausgleichsleistungen können die

Gemeinden den interessierten Eigentümerinnen und Eigentümern, die von privatrechtlichen Baubeschränkungen betroffen sind, nach Massgabe des ihnen erwachsenen Vorteils ganz oder teilweise überbinden.

Quartierweite Baubeschränkungen/Quartierservitute in der Stadt Luzern

Der Stadtrat hat derzeit keine detaillierte Übersicht, welche Grundstücke von solchen Baubeschränkungen betroffen sind oder wo es überall Quartierservitute gibt, da diese privatrechtlich und somit oft nur den Beteiligten bekannt sind. Die Stadt Luzern weiss von bestehenden Dienstbarkeiten, die einen Bezug zu den städtischen Liegenschaften aufweisen. Sonst erhält sie jeweils einzig aufgrund von laufenden Planungen und Baugesuchen teilweise Kenntnis von einzelnen Baubeschränkungen und Quartierservituten, wie z. B. in den Gebieten Bellerive und Dreilinden. Diese Beispiele werden nachfolgend genauer betrachtet, um die Forderung der Vorstösse einordnen zu können.

Beispiel Bellerive

Sämtliche 63 Grundstücke im Bellerivequartier sind von einer quartierweiten Baubeschränkung betroffen. Die Baubeschränkung verhindert ein zusätzliches Untergeschoss und ein voll ausgebautes Dachgeschoss. Die Seesicht in diesem Quartier hat starken Einfluss auf die Immobilienpreise. Die Aufhebung der Baubeschränkung würde die Aussicht auf den See beeinträchtigen. Es ist daher mit grossem Widerstand gegen die Aufhebung der Baubeschränkungen zu rechnen, dies in Abwägung zum Verdichtungspotenzial. Es ist davon auszugehen, dass der Enteignungsweg über alle Parzellen hinweg zu beschreiten sein würde. Im Streitfall könnten die Kosten für die Aufhebung der Baubeschränkungen mehrere Millionen Franken betragen. Die Stadt Luzern hätte im Enteignungsverfahren zunächst sämtliche Kosten zu tragen. Wie weit sich diese Kosten auf die interessierten Grundeigentümerschaften abwälzen liessen, wird sich erst am Verfahrensschluss zeigen, da erst nach Rechtskraft des Verfahrens die Kosten der Enteignung ausgewiesen und auf die interessierten Grundeigentümerschaften verlegt werden können.

Beispiel Dreilinden

Als Eigentümerin des Betagtenzentrums Dreilinden (Grundstücksnummern 852, 853, 855 und 866, rechtes Ufer) machte die Stadt Luzern eigene Erfahrungen mit der Aufhebung von Baubeschränkungen. Seit 1931 besteht unter anderem auf dem Grundstück 853 eine Bau-, Pflanzungs- und Gewerbebeschränkung (Villenservitut) zugunsten von 42 Grundstücken. Da zwei Gebäude des Betagtenzentrums bezüglich ihrer Infrastruktur nicht mehr zeitgemäss und unzureichend waren, wurde 2007 ein offener Projektwettbewerb für Ersatzneubauten durchgeführt. Das Siegerprojekt kollidierte in einigen Punkten mit dem Villenservitut. Daher führte die Stadt mit den Servitutsberechtigten Gespräche, wobei ein Grossteil mit der Auflösung oder einer Anpassung der Dienstbarkeit einverstanden war. Mit fünf Eigentümerschaften konnte jedoch keine Einigung erzielt werden, worauf die Stadt Luzern im September 2012 beim Kanton um Erteilung des Enteignungsrechts für die Dienstbarkeit und um Einleitung des Schätzungsverfahrens ersuchte. In der Folge konnte mit den Eigentümerschaften von zwei der fünf Grundstücke eine Anpassung der Dienstbarkeit abgeschlossen werden. Mit den übrigen Eigentümerschaften folgten mehrjährige Rechtsverfahren über alle Instanzen, welche erst im März 2018 zugunsten der Stadt Luzern abgeschlossen werden konnten. Im vorliegenden Fall wurde die Stadt als Eigentümerin bei der Aufhebung der Baubeschränkung nicht entschädigungspflichtig, weil keine der Instanzen eine Beeinträchtigung oder Wertverminderung feststellte. Vom Ersuchen des Enteignungsrechts bis zum definitiven Beschluss vergingen fünfeinhalb Jahre, und die Stadt hatte hohe juristische Aufwendungen sowie Verfahrenskosten zu tragen.

Erwägungen des Stadtrates

Die nachbarschaftlichen Baubeschränkungen sowie die Quartierservitute sind in Übereinstimmung zwischen den Vertragsparteien privatrechtlich entstanden. Mit dem Vorschlag der vorliegenden Motion würde sich die Stadt Luzern als öffentlich-rechtliche Institution in privatrechtliche Abmachungen einmischen, die bereits unter den Vertragsparteien abgegolten wurden. Dadurch würde die Stadt

beauftragt, privatrechtliche Baubeschränkungen auch ohne den Willen der betroffenen Eigentümerschaften aufzuheben, wenn nötig über das Enteignungsverfahren. Bevor das Verfahren eingeleitet werden kann, wäre für jede Baubeschränkung separat zu prüfen, ob die Voraussetzungen für deren Enteignung gegeben sind. Auch das Verdichtungspotenzial, das durch die Aufhebung der Baubeschränkungen entsteht, müsste zuerst durch entsprechende Studien ermittelt werden.

Verdichtungspotenzial ist aus Sicht des Stadtrates in den ihm bekannten Gebieten zwar vorhanden, es muss jedoch entsprechend in ein Verhältnis zum Aufwand und zur Umsetzungswahrscheinlichkeit gesetzt und die Kosten dem Nutzen gegenübergestellt werden. Eine Garantie, dass bei einer Aufhebung der Baubeschränkungen das entsprechende Nutzungspotenzial tatsächlich ausgeschöpft wird und auch zusätzliche Wohnungen geschaffen werden und nicht lediglich mehr Wohnfläche, besteht nicht. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass Baubeschränkungen nach der Enteignung wieder neu abgeschlossen werden – dieses Risiko besteht insbesondere dann, wenn die Parteien mit der Aufhebung nicht einverstanden waren.

Aufwand

Die Ermittlung der Grundstücke bzw. Gebiete und deren Baubeschränkungen ist sehr aufwendig. Gemäss Grundbuchamt ist eine digitale Suche nur anhand von vordefinierten Stichwörtern eingeschränkt möglich und muss sonst für sämtliche Grundstücke auf Stadtgebiet manuell vorgenommen werden. Für die angenommene hohe Anzahl an betroffenen Grundstücken und Gebieten müssen anschliessend sämtliche und teils umfassende Dienstbarkeiten ausführlich analysiert werden, bevor ein Überblick über alle Baubeschränkungen auf Stadtgebiet vorliegt.

Der Erfolg sowie der Zeitbedarf bis zu einer Aufhebung einer privatrechtlichen Baubeschränkung oder eines Quartierservituts ist sehr schwierig abschätzbar, da dieser stark vom Einzelfall – insbesondere vom Interesse und von der Verhandlungsbereitschaft der Betroffenen – abhängt. Der Entscheid des Regierungsrates über die Erteilung und den Umfang des Enteignungsrechts ist bis zum Bundesgericht anfechtbar. Ist dieser Entscheid rechtskräftig, folgt anschliessend das Schätzungsverfahren über die Höhe der Entschädigung. Auch gegen diesen Entscheid kann bis vor Bundesgericht Beschwerde geführt werden. So kann die Aufhebung von Baubeschränkungen über das Enteignungsverfahren bis zu sechs Jahre oder länger dauern (siehe Beispiel Dreilinden). Bei der Aufhebung von Quartierservituten muss mit einer noch längeren Verfahrensdauer gerechnet werden, da diese in einem Ortsplanungsverfahren sicherzustellen ist.

Kosten

Der Kostenaufwand für die Aufhebung ist ebenfalls abhängig vom Verlauf des Prozesses. Aufwände für die Verwaltung sowie für eine externe Fachunterstützung (Verhandlungen, Gutachten, juristische Begleitungen, Planende usw.) hängen stark davon ab, ob eine gütliche Einigung erzielt wird oder ob ein Enteignungsverfahren nötig ist. Bei einem Enteignungsverfahren ist mit hohen Verfahrenskosten zu rechnen. Bei Verfahren mit vielen Beteiligten werden zudem eine externe Moderation und eine Begleitung durch ein Anwaltsbüro notwendig sein. Hinzu kommen die Verkehrswertschätzungen für die Grundstücke im Umfang von ein paar Tausend Franken.

Die grössten und risikoreichsten Kostenpunkte sind Entschädigungen und damit Ausgleichsleistungen für Berechtigte. Soweit nicht ein wesentlicher Vorteil für die Betroffenen generiert werden kann, können diese mehrere Hunderttausende bis mehrere Millionen Franken betragen. Gerade bei einem Wegfall der Aussicht kann es sich um einen Millionenbetrag pro Grundstück handeln, zumal dies mit einem grossen Wertverlust der berechtigten Immobilie einhergehen kann.

Die Stadt Luzern hätte bei einem Enteignungsverfahren zunächst sämtliche Kosten zu tragen, könnte diese aber gemäss § 39 Abs. 5 PBG den interessierten Eigentümerinnen und Eigentümern nach Massgabe des ihnen erwachsenden Vorteils teilweise oder ganz überbinden. Es wäre jedoch beim Start des Verfahrens unklar, wie viele Grundeigentümerschaften von der Aufhebung profitieren und welche Entschädigungen an die Benachteiligten anfallen würden. Zu rechnen ist damit, dass nicht alle Kosten abgewälzt werden könnten und ein Anteil bei der Stadt Luzern verbleiben würde (Verfahrenskosten, Entschädigungen für Nachteile, Kosten für die Rechtsvertretung der Entschädigten). Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die belasteten Eigentümerinnen und Eigentümer objektiv kaum Vorteile aus der Aufhebung der Baubeschränkung ziehen. Auch können wenige Belastete sehr vielen Begünstigten gegenüberstehen, sodass hohe Verfahrens- und Entschädigungskosten entstehen, die von einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümern nicht beglichen werden können, was mit einem grossen Kostenrisiko für die Stadt Luzern einhergeht. Bei der Aufhebung von Quartierservituten kommen weitere

finanzielle Aufwände hinzu, da das Verfahren mit der Ortsplanung zu koordinieren ist und weiterer Grundlagenarbeiten bedarf.

Folgekosten bei einer Überweisung der Motion

Aufgrund des zuvor erläuterten grossen Aufwands zur Ermittlung und Erhebung der Baubeschränkungen müsste die Stadt Luzern für die Erarbeitung des Planungsberichtes durch ein externes Planungsbüro unterstützt werden. Es ist mit Kosten von mind. Fr. 50'000.– und weiteren personellen Ressourcen der städtischen Verwaltung zu rechnen (zirka 15 Stellenprozent). Die später im Enteignungsverfahren anfallenden Kosten sind zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzbar.

Fazit

Der Stadtrat stimmt den Motionären zu, dass mit der Aufhebung von Baubeschränkungen und Quartierservituten in gewissen Quartieren eine Verdichtung erreicht werden könnte. Dieses Verfahren generiert jedoch einen sehr hohen finanziellen, personellen sowie zeitlichen Aufwand und bringt eine hohe Komplexität mit sich, wie die Beispiele Dreilinden und Bellerive aufzeigen. Dabei besteht für die Stadt Luzern ein hohes Prozess- und ein nicht abschätzbares Kostenrisiko. Dies insbesondere, wenn die Stadt Luzern, wie durch die Motionäre angedacht, über das gesamte Stadtgebiet die Baubeschränkungen und Quartierservitute aufheben soll, auch wenn betroffene Eigentümerinnen und Eigentümer dies teilweise gar nicht wollen und nicht alle davon profitieren. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass jederzeit wieder neue privatrechtliche Baubeschränkungen abgeschlossen werden, wodurch die Wirksamkeit generell infrage gestellt ist.

Für den Stadtrat ist die Siedlungsentwicklung nach innen von hoher Bedeutung und mit geeigneten Massnahmen zu fördern. Mit bestehenden und zukünftigen Planungen (Bebauungspläne, Teilrevisionen mit Fokus auf Verdichtung) können aus Sicht des Stadtrates die Ziele der Verdichtung schneller und einfacher erreicht werden als mit der Aufhebung von Baubeschränkungen. Im Rahmen von anstehenden Projekten, Planungen und Teilrevisionen klärt die Stadt Luzern generell das Verdichtungspotenzial ab und wird zusätzlich ein Augenmerk auf die Überprüfung von privatrechtlichen Baubeschränkungen legen. Sieht die Stadt bei einer Aufhebung von Baubeschränkungen ein Potenzial zur Schaffung von zusätzlichen Wohnungen, wird sie proaktiv das Gespräch mit den Grundeigentümerschaften suchen und diese bei einer allseitigen positiven Rückmeldung beim Aufhebungsverfahren unterstützen.

Aufgrund der hohen Kosten, des hohen personellen Aufwands und der nicht abschätzbaren Prozessrisiken, die in einem schlechten Verhältnis zum Nutzen (Verdichtung) stehen, sieht der Stadtrat eine Aufhebung von Baubeschränkungen und Quartierservituten über das gesamte Stadtgebiet generell und den von den Motionären geforderten Planungsbericht als nicht zielführend an. Daher beantragt der Stadtrat, die Motion abzulehnen.