

Stellungnahme zur Dringlichen Motion 65

Erhöhung der Gesamthöhen um 1 Meter im neuen Bau- und Zonenreglement

Anna-Sophia Spieler, Chantal Brauchli und Rieska Dommann namens der FDP-Fraktion vom 31. März 2025

Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 282 vom 7. Mai 2025

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 15. Mai 2025 entgegen dem Antrag des Stadtrates überwiesen.

Ausgangslage

1 Ausgangslage

Die Motionärinnen und der Motionär führen aus, dass der Grosse Stadtrat in Bezug auf den [B+A 44/2023](#) betreffend die Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern in seiner Sitzung vom 21. März 2024 einstimmig das Nichteintreten im Sinne einer Rückweisung zur Überarbeitung an den Stadtrat beschlossen habe. Gemäss Medienmitteilung der Baukommission hätten insbesondere folgende Themen zur Rückweisung geführt: Dichtebestimmungen, Ortsbildschutzzone B, Gestaltungsplanbonus, lichte Höhe, Festlegung der Grenzabstände und Solaranlagen. In den Eintretensvoten im Grossen Stadtrat sei im Zusammenhang mit der Gesamthöhe unter anderem gefordert worden, dass die zulässige Gesamthöhe um mindestens 1 Meter erhöht und für alle Dachformen gleich sein soll. Begründet worden sei dies damit, dass auch in Zukunft die gleiche Geschossanzahl realisiert werden kann. Nach der Rückweisung der Bau- und Zonenordnung befinde sich diese in Überarbeitung.

Die Unterzeichnenden fordern daher mittels Motion, die im Anhang 1 des Bau- und Zonenreglements für Gebäude mit Flachdächern festgelegten Gesamthöhen um jeweils 1 Meter zu erhöhen:

- bisher: 11 m; neu: 12 m
- bisher: 14 m; neu: 15 m
- bisher: 17 m; neu: 18 m

Bei den Gebäudehöhen über 17 Metern sei keine Anpassung erforderlich.

2 Forderungen der Motion

Zu den Forderungen der Motion gilt es Folgendes zu ergänzen:

- Zu den Abgrabungsbestimmungen wird in der Motion keine Aussage gemacht. Diese haben direkte Abhängigkeiten von der Gesamthöhe bzw. von der Erscheinung der Gebäude und von den realisierbaren Geschossen.
- Die Thematik des Schrägdaches wird nicht aufgegriffen.
- Die Höhenkategorien von bisher 18 m und mehr sollen keine Änderungen erfahren. Eine Begründung dafür ist aus der Motion nicht zu entnehmen.

3 Haltung des Stadtrates

Die kritisierten Punkte des B+A 44/2023 wurden in den letzten Monaten mehrmals in der Baukommission diskutiert. Insbesondere die Frage der zusätzlichen Höhe bzw. von Abgrabungen wurde intensiv besprochen. In einem neuen Vorschlag zu den Abgrabungsbestimmungen wird die im Rahmen der Rückweisung des B+A 44/2023 geäusserte Kritik direkt und pragmatisch aufgenommen. Der Stadtrat ist der Meinung, dass diese Lösung fachlich richtig und zweckmässig ist. Im Folgenden wird der aktuelle Stand der Diskussionen zu den Abgrabungsbestimmungen erläutert:

In der öffentlichen Auflage ([BZO 2022](#)) war eine Vorschrift zur Regulierung der Abgrabungen enthalten. Diese besagt, dass in der Ebene nur punktuelle Abgrabungen vom massgebenden Terrain zulässig sind und im Hang als Referenzgrösse die talseitige Fassadenlinie gilt, welche nicht mehr als 1 m abgegraben werden darf. Alle anderen Abgrabungen bei den nicht talseitigen Fassadenlinien hätten sich an diesem Wert zu orientieren. Diese Regulierung ist wichtig, da sonst grundsätzlich Abgrabungen im unbestimmten Ausmass zulässig wären. Zu starke Abgrabungen, welche aus Sicht der Einordnung der Bauten in die Landschaft zu vermeiden sind, mussten bis anhin mit dem Qualitätsartikel (Art. 1 BZR 2013 übergeführt in Art. 59 BZR 2022) verhindert werden, was aufgrund des Ermessensspielraums immer wieder zu Diskussionen zwischen Baubewilligungsbehörde und Bauherrschaft führte.

Art. 64 Terraingestaltung (gemäss Auflage BZO 2022)

¹ In der Ebene sind nur punktuelle Abgrabungen vom massgebenden Terrain zulässig. Diese sind auf ein Minimum zu begrenzen. Das Niveau des Erdgeschosses hat sich am massgebenden Terrain zu orientieren.

² In Hanglagen ab 10 Grad Hangneigung innerhalb der Fassadenlinien darf das massgebende Terrain entlang der talseitigen Fassadenlinie um maximal 1 m abgegraben werden. Abgrabungen an den übrigen Fassaden sind zulässig, soweit deren Niveau nicht unter dasjenige der talseitigen Abgrabung zu liegen kommt. (Abs. 3–5)

Diese Differenzierung zwischen der Hanglage (ab 10 Grad) und der Ebene führt dazu, dass beispielsweise bei einer ehemals zweigeschossigen Wohnzone, für die eine Gesamthöhe (GH) von 11 m festgelegt wurde, im Hang total 12 m GH zur Verfügung stehen. Somit wären bei einer theoretischen Geschosshöhe von 3 m im Hang vier Geschosse realisierbar. In der Ebene würde 1 m fehlen, da nicht abgegraben werden darf. Dieser «Hangbonus» entspricht dem Ziel, das geltende Bau- und Zonenreglement (BZR 2013) möglichst zu adaptieren. Denn ein zusätzliches, nicht anrechenbares Geschoss war bisher ebenfalls möglich, wenn dieses zu einem Drittel der Aussenfassade im Erdreich lag («Ein-Drittel-Regelung»). Diese Bestimmung konnte vor allem, aber nicht ausschliesslich, in der Hanglage genutzt werden und führte dazu, dass stellenweise auch mehr als 1 m abgegraben werden konnte.

Das Problem des fehlenden Meters in der Ebene (unter 10 Grad) kann gelöst werden, indem auch in der Ebene eine Abgrabung um 1 m zugelassen wird und somit auf eine Differenzierung zwischen Ebene und Hang verzichtet wird. Um zu verhindern, dass in der Ebene rund um das Gebäude 1 m abgegraben wird und somit je nach Gestaltung des Terrains der Eindruck eines Gebäudes in einer Wanne entsteht, soll die Abgrabung um 1 m auf maximal zwei Drittel ($\frac{2}{3}$) der Fassadenlänge angewendet werden dürfen. Zudem sollen Vorgaben in Bezug auf eine qualitätsvolle Einbettung der Gebäude gemacht werden können. Dementsprechend schlägt die Baudirektion vor, Art. 64 BZR 2022 wie folgt zu ergänzen:

Art. 64 Terraingestaltung (neuer Vorschlag)

¹ Das massgebende Terrain darf entlang der talseitigen Fassadenlinie um maximal 1 m abgegraben werden. Die Talseite orientiert sich am Verlauf der Höhenkurven im Quartier.

² Abgrabungen des massgebenden Terrains haben zudem folgende Bedingungen zu erfüllen:

- a. Das Niveau der Abgrabungen an den übrigen Fassaden darf nicht unter dasjenige der talseitigen Abgrabung zu liegen kommen.
- b. Mindestens auf einem zusammenhängenden Drittel der Länge der Fassadenlinie des Gebäudes sind Abgrabungen nicht zulässig. Diese Anforderung entfällt, wenn talseitig keine Abgrabung erfolgt.
- c. Abgrabungen sind durch entsprechende Terraingestaltungen harmonisch in den gesamten Freiraum der Parzelle bzw. des Areals zu integrieren.

³ Wo der Bezug zum öffentlichen Raum dies erfordert, hat sich das Erdgeschoss am Niveau des öffentlichen Raums zu orientieren.

(Abs. 4–5 unverändert)

Die Anpassung der Abgrabungsbestimmungen ist gegenüber anderen Lösungen aus den folgenden Gründen sinnvoll:

- **Adaption:** Im Stadtteil Luzern soll möglichst das gebaut werden können, was bis anhin möglich war. Die vorgeschlagenen Abgrabungsbestimmungen sind sehr nahe an der heute geltenden Regelung eines zusätzlichen Geschosses, wenn dieses zu einem Drittel im Erdreich liegt. Die bestehenden und neuen Bestimmungen ermöglichen einen ähnlichen Spielraum bezüglich der Gestaltung und Veränderung des natürlichen Terrains.
- **Umsetzung Anliegen Parlament im Rahmen der ersten Beratung:** Kritisiert wurde, dass der Hang gegenüber der Ebene bevorzugt werde. Mit dem Wegfall der Differenzierung von Hangneigung und Ebene wird dieser Kritikpunkt korrigiert. Wie auch von der Motion gefordert, werden in der heutigen Wohnzone 2 (W2) künftig vier Geschosse, in der Wohnzone 3 (W3) fünf Geschosse und in der Wohnzone 4 (W4) sechs Geschosse ermöglicht.
- **Kontinuität:** Die Lösung basiert auf der bereits öffentlich aufgelegten Systematik. Die Bestimmungen zu den Abgrabungen sind bereits im BZR 2022 enthalten und würden zugunsten des Bauens in der Ebene gelockert. Eine Änderung der Systematik bedingt Anpassungen von zahlreichen Bauprojekten, die bereits in Erarbeitung sind.
- **Rechtssicherheit:** Das Einsprachepotenzial im Rahmen der zweiten Auflage bei einer Umsetzung gemäss Vorschlag der Motion wird als deutlich höher eingestuft aufgrund der Sensibilität der Nachbarschaft in Bezug auf die Höhenentwicklung. Jegliche Einsprachen können zu weiteren Verzögerungen hinsichtlich des Inkrafttretens der BZO führen.

4 Erwägungen zur Lösung des Stadtrates

Im Zusammenhang mit dem Vorschlag des Stadtrates, die Abgrabungsbestimmungen anzupassen, wurden im Rahmen der Baukommission und einer Echogruppe mit Architektinnen und Architekten verschiedene Aspekte diskutiert. Nachfolgend einige Themenschwerpunkte:

4.1 Vergleich mit bisher geltender «Ein-Drittel-Regelung»

Der Vorteil der Abgrabungsbestimmung besteht darin, dass ähnliche bauliche Lösungen zulässig sind wie diejenigen, welche mit der bis anhin geltenden Regelung eines zusätzlichen Geschosses bereits möglich sind, wenn dieses zu einem Drittel im Erdreich liegt («Ein-Drittel-Regelung»; ehemaliger § A1-138 Abs. 1 PBG):

Bei der Berechnung der Anzahl Vollgeschosse ist das Untergeschoss dann mitzurechnen, wenn es mit mehr als zwei Dritteln seiner Aussenflächen aus dem ausgemittelten gewachsenen oder tiefer gelegten Terrain hinausragt. Weitere Untergeschosse dürfen nicht sichtbar sein. Ausgenommen sind die Zu- und Wegfahrten von Einstellhallen.

Diese bis anhin geltende und die vorgeschlagene neue Abgrabungsbestimmung ermöglichen einen klar definierten Spielraum bezüglich der Gestaltung und Veränderung des natürlichen Terrains. Schlecht realisiert, können Abgrabungen zu suboptimalen gestalterischen Lösungen führen, und es kann die Wirkung von Wannen oder «eingraben» entstehen. Mit der Beschränkung auf maximal zwei Drittel der Fassadenlänge sowie den formulierten Qualitätsanforderungen kann dies verhindert werden.

Nachfolgendes Beispiel zeigt, dass die Anpassung der Abgrabungsbestimmungen sehr nahe an der bisherigen Regelung liegt:

Bei vier Stockwerken war die sichtbare Gebäudehöhe inklusive des ersten Untergeschosses auf 12 m beschränkt. Die Geschosse durften durchschnittlich maximal 3 m hoch sein (§ A1-139 Abs. 1 PBG), und in der Stadt Luzern durfte das zweite Untergeschoss das gewachsene Terrain nicht überragen, bzw. es durfte nicht sichtbar sein (musste angeschüttet werden). Im unten abgebildeten Beispiel eines Bauprojekts in Hanglage zeigt sich dies entsprechend: Die effektiv sichtbare Gebäudehöhe mit den vier

Stockwerken liegt bei 12 m. Das Gebäude ist im talseitigen Bereich bis zu 1,5 m über Terrain gesetzt, d. h., es wurde eine Anschüttung in der Höhe von 1,5 m gemacht (vgl. Anschüttungen grün markiert). Seitlich wurde abgegraben (vgl. Abgrabungen rot markiert), teilweise bis zu 3 m Höhe. Die Gesamthöhe, die künftig ab gewachsenem Terrain gemessen wird, beträgt in diesem Beispiel somit 13,5 m. Mit der BZO 2022, die eine Abgrabung im Umfang von 1 m zulässt, könnten ebenfalls vier Stockwerke mit insgesamt 12 m sichtbarer Gebäudehöhe gebaut werden. Das Gebäude würde aber insgesamt tiefer liegen und würde daher insbesondere in Hanglagen weniger markant in Erscheinung treten. Das ist insbesondere auch vorteilhaft, weil das oberste Geschoss nicht mehr zurückversetzt als Attikageschoss gebaut werden muss und neu als Vollgeschoss deutlich dominanter in Erscheinung tritt.



Abb. 1: Beispiel Bauprojekt in Hanglage

4.2 Aushub

Nachfolgende Darstellung visualisiert schematisch den Abgrabungsaufwand bei einem viergeschossigen Gebäude mit einer Grundfläche von 10 m x 20 m und einem Kellergeschoss ohne und mit einem zusätzlichen Meter. Der zusätzlich notwendige Aushub beträgt rund 20 Prozent (je nach Hangneigung) und ist nicht entscheidend für den energetischen Gesamtaufwand (graue Energie), der für den Bau des Gebäudes anfällt. Viel entscheidender ist die Anzahl der Untergeschosse, die nicht weiter reguliert wird.

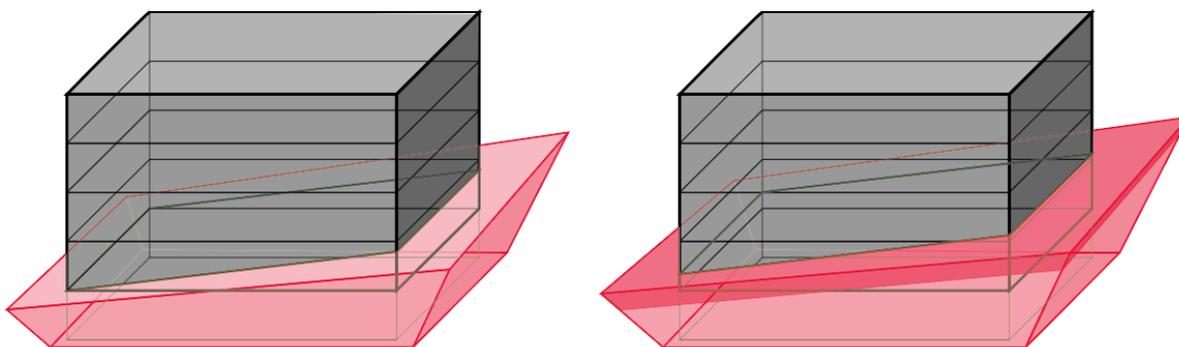


Abb. 2: Links ist der Aushub ohne zusätzlichen Meter Abgrabung dargestellt. Rechts ist der Aushub mit zusätzlichem Meter dargestellt. Die Differenz ist dunkelrot eingefärbt.

4.3 Stichprobenartige Auswertungen vergangener Projekte

Um aufzuzeigen, inwiefern zur Realisierung eines zusätzlichen bewohnten Geschosses die «Ein-Drittel-Regelung» im Rahmen der bisherigen BZO 2013 von Bauherrschaften in der Vergangenheit genutzt

wurde, wurde eine stichprobenartige Auswertung gemacht. Es wurden insgesamt 55 Neubau- und Ersatzneubauprojekte¹ analysiert, die während der Geltungsdauer der BZO 2013 bewilligt wurden. 23 der analysierten Gebäude befinden sich auf steilen Grundstücken (ab 10 Grad Neigung), 15 auf Grundstücken mit mittlerer Neigung (zirka 5–9 Grad Neigung) und 17 auf flachen Grundstücken (unter 5 Grad Neigung).

a. Steile Neigung

Von den analysierten Gebäuden in steilen Lagen haben alle, mit einer Ausnahme, im Untergeschoss Wohnfläche, welche je nach Gebäude 50 bis 100 Prozent des Stockwerks beträgt. Die Realisierung eines bewohnten Untergeschosses ist mit der BZO 2022 aufgrund der Abgrabungsregelung (vgl. oben) weiterhin möglich. Die Grundstücke könnten zudem gemäss BZO 2022 im obersten Geschoss 100 Prozent anstatt bisher 66 Prozent Wohnfläche realisieren, da die Begrenzung der Attika-/Dachgeschossregelung auf zwei Drittel der darunterliegenden Fläche mit BZO 2022 wegfällt.

Beispiel steiles Grundstück mit Wohnfläche im Untergeschoss (Zone gemäss BZO 2013: zwei Vollgeschosse, plus Attika-/Dachgeschoss), das massgebende Terrain ist schwarz gestrichelt dargestellt:



Abb. 3: Grundstück mit mehr als 10 Grad Neigung, Gebäude mit Wohnfläche im Untergeschoss

¹ Gebäude mit ausschliesslich Wohnnutzung, ausserhalb Ortsbildschutzzonen, Baujahr 2016–2020.

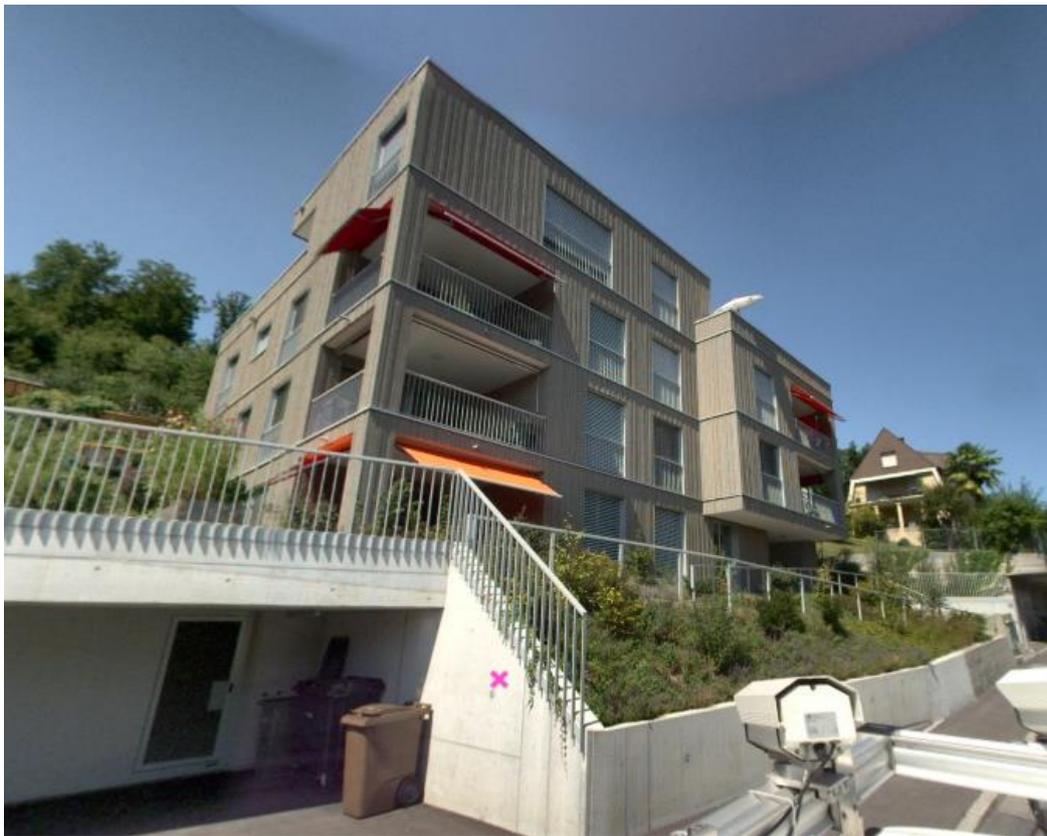


Abb. 4: Grundstück mit mehr als 10 Grad Neigung, Gebäude mit Wohnfläche im Untergeschoss

b. Mittlere Neigung

Bei Grundstücken mit mittlerer Neigung (5–9 Grad) verfügen 10 der 15 analysierten Grundstücke über ein Untergeschoss mit Wohnfläche. Von den 10 Gebäuden nutzt die Hälfte zirka 40 bis 100 Prozent dieses Untergeschosses als Wohnfläche, die andere Hälfte lediglich 20 bis 40 Prozent.

Beispiel mit sichtbarem Untergeschoss (Zone gemäss BZO 2013: zwei Vollgeschosse, plus Attika-/Dachgeschoss), das massgebende Terrain ist grün gestrichelt dargestellt:

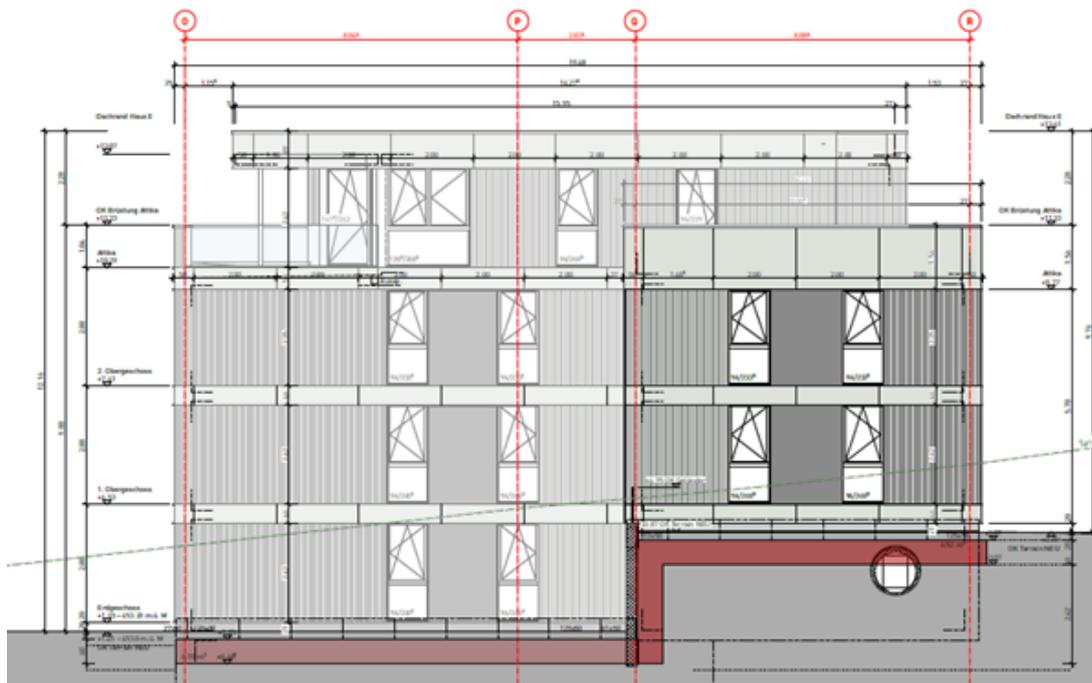


Abb. 5: Grundstück mit mittlerer Neigung (5–9 Grad), Gebäude mit Wohnfläche im Untergeschoss

Nach BZO 2022 wäre die Ausbildung dieser bewohnten Untergeschosse nicht mehr möglich. Hingegen wären auch hier im obersten Geschoss 100 anstelle 66 Prozent Wohnfläche möglich (Wegfall der Begrenzung der Attika-/Dachgeschosse auf zwei Drittel der Fläche), was den Verlust im Untergeschoss bei der Hälfte der bewohnten Untergeschossprojekten kompensiert.

c. Flache Bereiche

Im flachen Bereich (unter 5 Grad Neigung) verfügen lediglich 3 der 17 analysierten Bauprojekte über ein sichtbares Untergeschoss mit Wohnfläche (30–60 Prozent Wohnfläche). Das heisst, im flachen Bereich wurde in der Vergangenheit nur bei knapp 20 Prozent der untersuchten Objekte das Untergeschoss zu Wohnzwecken genutzt. Die Wohnfläche umfasste dabei 30–60 Prozent eines ordentlichen Geschosses. Somit hätten 2 der 17 untersuchten Bauprojekte durch die BZO 2022, die im flachen Gelände keine Abgrabung vorsieht, einen minimalen Nachteil, eines würde ungefähr gleich bleiben durch die Zusatzfläche im obersten Geschoss (Aufhebung Attikaregelung), und 14 Bauprojekte hätten gegenüber der bisherigen BZO 2013 durch die Erhöhung des Wohnflächenanteils von 66 auf 100 Prozent im obersten Geschoss einen Vorteil (Aufhebung Attikaregelung).

Beispiel ohne sichtbares Untergeschoss (Zone gemäss BZO 2013: 3 Vollgeschosse, plus Attika-/Dachgeschoss):



Abb. 6: Flaches Grundstück unter 5 Grad Neigung, Gebäude ohne sichtbares Untergeschoss



Abb. 7: Flaches Grundstück unter 5 Grad Neigung, Gebäude mit Wohnfläche im Untergeschoss

Beispiel mit sichtbarem Untergeschoss (Zone gemäss BZO 2013: Zwei Vollgeschosse, plus Attika-/Dachgeschoss), das massgebende Terrain ist schwarz gestrichelt dargestellt:

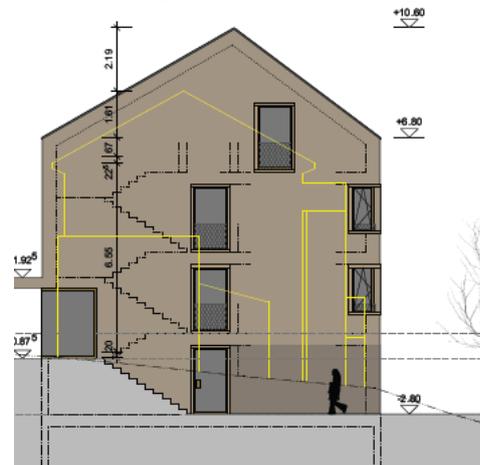


Abb. 8: Flaches Grundstück unter 5 Grad Neigung, Gebäude mit Wohnfläche im UG

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass von den analysierten 55 Bauprojekten 7 Bauprojekte einen Nachteil mit der BZO 2022 gegenüber der BZO 2013 in Bezug auf die Geschossigkeit erfahren hätten, weil sie das Untergeschoss nicht mehr hätten ausbilden können. Ein weitaus grösserer Anteil, nämlich 42 Bauprojekte, würden mit der Regelung gemäss BZO 2022 aufgrund des Wegfalls der Attikaregelung bevorteilt. Für 6 Bauprojekte wären keine wesentlichen Unterschiede auszumachen. Ein Anspruch, dass in jedem Fall ein Zusatzgeschoss ausgebildet werden kann, lässt sich aus der bisherigen Bautätigkeit nicht ableiten und entspricht daher nicht dem Konzept der Adaption.

5 Erhöhung der Gesamthöhe (GH)

Beim in der Motion geforderten Lösungsansatz «Anpassung Erhöhung Gesamthöhe» würde anstelle der Möglichkeit eines zusätzlichen Meters durch Abgrabungen der zusätzliche Meter in die Höhe gewährleistet. Damit wären Abgrabungen nur noch bis zum massgebenden Terrain entlang der talseitigen Fassadenlinie möglich. Bei diesem Lösungsansatz sind folgende Aspekte zu beachten:

5.1 Erhöhung Grenzabstand

Mit einem zusätzlichen Meter für das Flachdach würde für beide Dachformen der gleiche Grenzabstand gelten, und auch die Höhen für das Flachdach sind durch 3 m teilbar. Theoretisch würde damit ein zusätzliches volles Geschoss ermöglicht, ohne dass Abgrabungen notwendig wären. Gleichzeitig würden allerdings die kantonalen Zonenkategorien gemäss PBG verändert und damit die Grenzabstände erhöht. Bei einer zweigeschossigen Wohnzone mit 11 m GH, nach Auflage BZO 2022, gilt nach § 122 PBG ein Grenzabstand von 4 m. Mit einem zusätzlichen Meter müsste ein Grenzabstand von 5 m eingehalten

werden. Bei einer ehemaligen dreigeschossigen Wohnzone, für welche 14 m GH und ein Grenzabstand von 5 m gilt, wären es neu 15 m GH mit einem Grenzabstand von 6,5 m.

<i>zulässige Gesamthöhe</i>	<i>Grenzabstand</i>
bis 11 m	4 m
bis 14 m	5 m
bis 17 m	6,5 m
bis 20 m	8 m
über 20 m	10 m

Tab. 1: Ordentlicher Grenzabstand gemäss § 122 PBG

Die Auswirkungen des Grenzabstands auf die Bebaubarkeit der Grundstücke wurde mit einer GIS-Analyse untersucht. Die Analyse zeigt auf, dass die im PBG neu anzuwendenden Grenzabstandskategorien in der Stadt Luzern Auswirkungen in Bezug auf die Realisierbarkeit der zulässigen überbaubaren Fläche (ÜZ) haben. Bereits durch die Festlegungen in der BZO 2022 kann auf 231 Parzellen (4,5 Prozent aller Parzellen) die zulässige ÜZ nicht vollumfänglich realisiert werden. Wird die GH generell um 1 m erhöht, so sind weitere 226 Parzellen betroffen (zusätzliche 4,5 Prozent aller Parzellen). Bei einer Erhöhung der GH um 1 m könnte somit auf 9 Prozent der Parzellen (457 Parzellen) die zulässige ÜZ nicht mehr realisiert werden.

In der Diskussion in Bezug auf die zu überarbeitende BZO 2022 wurde durch die Baukommission angeregt, eine generelle Erhöhung der ÜZ einzuführen, um die neuen kantonalen Bestimmungen zur Anrechenbarkeit von Aussengeschossflächen ausreichend zu kompensieren. Sollte die festgelegte ÜZ gemäss BZO 2022 generell um 10 Prozent erhöht werden, würde dies in Bezug auf die Realisierbarkeit der ÜZ in Abhängigkeit vom erforderlichen Grenzabstand dazu führen, dass rund 13 Prozent aller Parzellen (665 Grundstücke von total 5007 Parzellen) die ÜZ nicht mehr ausschöpfen können. Dies sind 434 Parzellen mehr bzw. rund dreimal so viele wie bei der Vorlage gemäss BZO 2022 (231 Parzellen). Dabei wäre rund ein Drittel stark eingeschränkt und könnte weniger als 80 Prozent der theoretisch zulässigen ÜZ realisieren. Weitere rund 25 Prozent könnten zwischen 80 und 90 Prozent realisieren. Rund die Hälfte (45 Prozent) könnten mindestens 90 Prozent der zulässigen ÜZ realisieren.

Flachdach (BZO Auflage 2022) +1m GH, +10% ÜZ	
Anzahl analysierte Parzellen	5007
Bebaubare Parzellen	4350
Anzahl nicht realisierbare Parzellen (BZO Auflage 2022)	231
Anzahl nicht realisierbare Parzellen (BZO Auflage 2022, +1m +10% ÜZ))	434

Tab. 2: BZO-Auflage 2022 + 1 m GH

Flachdach (BZO Auflage 2022) +1m GH	
Anzahl analysierte Parzellen	5007
Bebaubare Parzellen	4550
Anzahl nicht realisierbare Parzellen (BZO Auflage 2022)	231
Anzahl nicht realisierbare Parzellen (BZO Auflage 2022, +1m GH)	226

Tab. 3: BZO-Auflage 2022 + 1 m GH + 10 Prozent ÜZ

Wie viel theoretische Nutzfläche in m² mit diesen Anpassungen wegfallen und infolge der einzuhaltenden höheren Grenzabstandskategorie nicht realisiert werden können, konnte in der Analyse nicht eruiert werden. Lösungsansätze für die bessere Überbaubarkeit der betroffenen Parzellen finden sich in der Zusammenlegung von Parzellen oder aber in einer Verringerung der Grenzabstände über privatrechtliche Servitute, was ein gutes nachbarschaftliches Einvernehmen voraussetzt und nicht per se gegeben ist.

Es wäre wünschenswert, wenn eine gewisse Flexibilität bei den Grenzabständen bestehen würde. Mit der bisherigen PBG-Bestimmung zu den Grenzabständen war dies der Fall, weil sie sich nach der effektiv gebauten Fassadenhöhe richtete. Dabei wurde jede Seite der Fassade individuell berechnet, und so konnte der Grenzabstand auf unterschiedliche Seiten unterschiedlich hoch sein. Jedoch war es auch mit der entsprechenden Flexibilität bisher für einige Grundstücke aufgrund ihrer konkreten Struktur nicht möglich, die volle Dichte auszunützen. Durch die geänderte Grenzabstandsregelung durch den Kanton im PBG besteht diese Möglichkeit einer höhenflexiblen Bebauung zur Beeinflussung des Grenzabstands nicht mehr, was dazu führen kann, dass einzelne Parzellen überhaupt nicht mehr sinnvoll bebaut werden können und dies dem Tatbestand einer materiellen Enteignung entsprechen könnte.

Diese Möglichkeit wollte sich die Stadt mit einem neuen Art. 62 Abs. 1 BZR wieder geben (BZO 2022):

Art. 62 Festlegung Grenzabstand (gemäss Auflage BZO 2022)

¹ Für die Festlegung des Grenzabstands gemäss Planungs- und Baugesetz ist die bewilligte Gesamthöhe massgebend.

² Innerhalb der Arbeitszone gilt ein Grenzabstand von maximal 4 m.

Art. 62 wurde durch den Kanton positiv vorgeprüft. Nachträglich äusserte der Kanton aber Bedenken zur Genehmigungsfähigkeit, und in der Zwischenzeit hat er bestätigt, dass Art. 62 nicht genehmigungsfähig ist. Alternative und praxistaugliche Möglichkeiten zur Verringerung des Grenzabstands liegen nicht vor.

5.2 Luzern hat im Gemeindevergleich bereits hohe Gesamthöhen

Die Stadt Luzern hat verglichen mit anderen Gemeinden im Kanton Luzern die grosszügigsten Höhenmasse. In Emmen, Horw und Sursee sind die Bestimmungen in der Wohnzone 2 (W2) so definiert, dass maximal drei Stockwerke und in der Wohnzone 3 (W3) maximal vier Stockwerke möglich sind. In Horw und Sursee kann das oberste Geschoss zudem nicht voll bebaut werden. Der Vergleich zeigt, dass Luzern die höchste sichtbare Gebäudehöhe und grundsätzlich je ein Stockwerk mehr zulässt und damit nicht den Verdichtungsabsichten widerspricht. Eine zusätzliche Verdichtung an gewissen Orten wird im Rahmen der anstehenden Teilrevisionen angestrebt.

6 Fazit

Der Stadtrat sieht in der wie von den Motionärinnen und dem Motionär vorgeschlagenen Erhöhung um 1 m in drei Höhenkategorien zahlreiche Nachteile, welche dafür sprechen, dass auf die vorgeschlagene Abgrabungsbestimmung gesetzt werden soll:

- Im Vergleich zu den heutigen zurückversetzten Attikageschossen kann mit der BZO (2022) das oberste Geschoss neu als Vollgeschoss realisiert werden. Dadurch wirken die Gebäude, gerade mit Flachdach, in der Höhe bereits präsenter und voluminöser. Der zusätzliche Meter verstärkt diese Wirkung. Heute kann in einer zweigeschossigen Wohnzone bis zu viergeschossig gebaut werden. Bereits jetzt sind die Höhensprünge zu Bestandsbauten gross. Mit dem zusätzlichen Meter werden die Kontraste noch grösser. Die Verdichtungsabsichten werden aber grundsätzlich unterstützt und an den dafür geeigneten Orten im Rahmen der anstehenden Teilrevisionen umgesetzt.
- Mit der Erhöhung der Gesamthöhe um 1 m erhöhen sich die Grenzabstände, was zu einer schwierigeren Bebaubarkeit der Grundstücke führt. Auf rund 10 Prozent der Grundstücke könnte künftig nicht mehr die gesamte zulässige ÜZ realisiert werden, was der inneren Verdichtung widerspricht. Die mit der Erhöhung einhergehende Vergrösserung der Grenzabstände führt zu einer Benachteiligung der betroffenen Grundeigentümerschaften. Die vom Stadtrat unterstützte Erweiterung der Abgrabungsbestimmung hingegen wäre eine Erleichterung.
- Das Problem der Grenzabstandsberechnung würde sich zudem bei zukünftigen Aufzonungen im Rahmen der geplanten Teilrevisionen nochmals verschärfen. Soll zum Zweck der Nachverdichtung in einer Zone ein zusätzliches Geschoss mit zusätzlichen 3 m Gebäudehöhe ermöglicht werden, so würde nochmals ein Sprung in die nächsthöhere Kategorie der Grenzabstände erfolgen. Damit würde sich der Grenzabstand nochmals vergrössern.
- Viele Grundeigentümerschaften besitzen eine hohe Sensibilität gegenüber der Höhe von Gebäuden. Auch wenn Aussicht kein schützenswertes Gut ist, so ist mit grösserem Widerstand gegenüber einer Erhöhung der Gebäudehöhe im Vergleich zu einer erweiterten Abgrabungsbestimmung zu rechnen, da die direkte Betroffenheit grundsätzlich höher ist. Es wird mit zusätzlichen Einsprachen im Rahmen der erneuten öffentlichen Auflage der BZO gerechnet.
- Bei einem zusätzlichen Meter, zusammen mit dem bereits eingeführten grösseren Spielraum durch den Wegfall der Geschosse und des Attikageschosses, wird in Bezug auf die Nutzflächen eine sehr grosszügige Adaption gemacht. Dies entspricht nicht dem ursprünglichen Konzept der BZO-Revision, die grössere Veränderungen mit späteren Teilrevisionen und entsprechenden Mehrwertabschöpfungen realisieren will. Die Chancen für die sorgfältige Betrachtung einer baulichen Entwicklung wird dadurch teilweise bereits jetzt vergeben, dies ohne Gegenleistung beispielsweise in Bezug auf Freiräume seitens der Grundeigentümerschaft.
- Die Motion wird so interpretiert, dass mit der Erhöhung der Gesamthöhe auf die Möglichkeit, 1 m abzugraben, gänzlich verzichtet wird. Dieser Verzicht würde im Gegensatz zur Erhöhung der Gesamthöhen für alle Kategorien generell gelten, d. h. auch für die Gesamthöhen ab 18 m, was für diese punktuell nachteilig sein kann, generell aber weniger Spielraum für Projekteinpassungen im Terrain/Geländemodellierungen zulässt. Der zusätzliche Meter nach oben hat gegenüber dem Meter nach unten den Nachteil, dass dieser fix vorgegeben bzw. bezüglich nachträglicher Verdichtung «konsumiert» ist. Um beispielsweise in einer zweigeschossigen Wohnzone vier Geschosse zu realisieren, sind bei Geschosshöhen von 2,80 m und einem obersten Geschoss von 3,00 m (inkl. Dachaufbau) total 11,40 m Gesamthöhe und somit lediglich 40 cm Abgrabung notwendig, was mit guten Geländemodellierungen kaum sichtbar ist.
- Mit der Gleichsetzung der Grenzabstände für die Dachformen Schräg- und Flachdach wird das Schrägdach im Vergleich zum Flachdach künftig klar benachteiligt. Es ist davon auszugehen, dass das Schrägdach somit kaum mehr realisiert werden wird, was zu einer Verarmung der städtebaulichen Formen führt und unter dem Aspekt einer vielfältigen Baukultur als schwierig erachtet wird. Das Erstellen von Bauten, die sich in die unterschiedlichen Orte in der Stadt Luzern gut einfügen sollen, wird unter diesen Umständen noch anspruchsvoller.

- Da die Erhöhung der Gesamthöhe und somit die Anpassung der Dachformen Schräg- und Flachdach nur für drei Kategorien vorgeschlagen wird, entsteht ein neuer Systembruch und schwer nachvollziehbare Ungleichheiten, was auch aus Sicht einfacher und verständlicher baurechtlicher Vorgaben zu vermeiden ist.

Bei der vorgeschlagenen Abgrabungsbestimmung mit Qualitätsanforderungen (vgl. Vorschlag geänderter Art. 64 Terraingestaltung) wird das Konzept der Adaption erfüllt, gegenüber den Grundeigentümerschaften und Planenden werden Kontinuität und Rechtssicherheit gewährleistet und auch das ursprüngliche Anliegen des Parlaments bei der Rückweisung der Bau- und Zonenordnung sachgerecht aufgenommen. Der Stadtrat erachtet die von der Motion vorgeschlagene Anpassung aus all diesen Gründen als nicht zweckmässig und lehnt die Motion daher ab.

7 Weiteres Vorgehen

Die Diskussionen mit der Baukommission zu den kritisierten Punkten der Rückweisung des B+A 44/2023 sind bis auf den in der Motion aufgebrachten Punkt grösstenteils abgeschlossen. Mit der vorliegenden Motion kann noch die letzte grössere Fragestellung geklärt werden. Der Entscheid des Grossen Stadtrates zur Ablehnung oder Überweisung der vorliegenden Motion wird entsprechend in die Unterlagen eingearbeitet, und diese werden in einem nächsten Schritt zur kantonalen Vorprüfung eingereicht. Ziel ist, dass die zweite öffentliche Auflage voraussichtlich Anfang 2026 durchgeführt wird. Die Genehmigung durch den Regierungsrat ist frühestens Mitte 2027 zu erwarten. Der Stand der ersten öffentlichen Auflage (BZO 2022) bleibt als Planungszone bis zur zweiten öffentlichen Auflage bestehen.

Die Überweisung der Motion könnte in der langen Frist mit einem höheren Einspracherisiko verbunden sein und zu Verzögerungen führen. Direkte interne Folgekosten sind damit nicht verbunden. Die Arbeiten können mit den bestehenden Ressourcen bei der Dienstabteilung Stadtplanung bewältigt werden. Dafür müssen keine anderen Arbeiten zurückgestellt werden.