

Stadt Luzern, Stab Baudirektion
Daniel Bernet
Hirschengraben 17
6002 Luzern

Luzern, 10. April 2025

Mandat 10274
andreas.galli@gr-law.ch

Begutachtung Varianten in Bebauungsplan B 145 Kantonsspital

Sehr geehrter Herr Bernet

Anbei finden Sie auftragsgemäss das Kurzgutachten zu den Varianten in Art. 35 Bebauungsplan B 145 Kantonsspital.

Für Ihren geschätzten Auftrag danke ich Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Dr. Andreas Galli

Beilagen - erwähnt

Rechtliche Beurteilung der politischen Meinungsbildung im Rahmen des Erlasses des Bebauungsplans B 145 Kan- tonsspital

Kurzgutachten erstellt von Dr. Andreas Galli zuhanden der Baudirektion der Stadt Luzern

I.	Inhalt	
II.	Problemstellung	2
A.	Sachlage und Verfahrensgang	2
1.	Erarbeitung des Bebauungsplans B 145 Kantonsspital	2
2.	Verfahren vor dem grossen Stadtrat (Legislative)	3
B.	Fragestellung des Gutachterauftrags	5
C.	Zur Verfügung gestellte Unterlagen	6
III.	Materielle Zulässigkeit des Gegenvorschlags für das konstruktive Referendum	6
A.	Fragestellung	6
B.	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	7
1.	Vereinbarkeit mit den Vorschriften zur Zone für öffentliche Zwecke	7
2.	Vereinbarkeit der Abbruchbewilligungspflicht mit übergeordnetem Recht	9
C.	Fazit aus der inhaltlichen Beurteilung	10
IV.	Vorgaben bei nachträglichen Änderungen des Entwurfs zum Bebauungsplan	11
A.	Fragestellung	11
B.	Massgebende Rechtsgrundlagen	11
C.	Beurteilung der Vorgaben für die Einfügung von § 35 Abs. 2 bis 4 Bebauungsplan	11
D.	Fazit aus der Beurteilung der Verfahrensvorschriften	12
V.	Konstruktives Referendum mit den nachträglichen Ergänzungen von Art. 35 Bebauungsplan	12
A.	Fragestellung	12
B.	Beurteilung der Frage nach erneuter Auflage bei konstruktivem Referendum	13
C.	Fazit aus der Beurteilung des konstruktiven Referendums bei einem Verfahrensmangel	13
VI.	Problematik der materiellen Enteignung oder der Entschädigungspflicht aus Vertrauensschutz	14
A.	Fragestellung	14
B.	Massgebende Rechtsgrundlagen	14
C.	Beurteilung einer Pflicht zur Erhaltung der Gebäude des Spitalzentrums	15
VII.	Zusammenfassung in Form der Beantwortung der Fragen	16

II. Problemstellung

A. Sachlage und Verfahrensgang

1. Erarbeitung des Bebauungsplans B 145 Kantonsspital

1. Das Grundstück Nr. 1105, Grundbuch Luzern rechtes Ufer, ist im Eigentum des Staates Luzern. Die gesamte Fläche dieses Grundstücks ist mit einem selbständigen und dauernden Baurecht, Grundstück Nr. 4069, Grundbuch Luzern rechtes Ufer, mit einer Dauer bis Ende 2060 belastet. Eigentümerin des Baurechtsgrundstücks ist die LUKS Immobilien AG. Das Luzerner Kantonsspital (LUKS) betreibt hier ein Spitalzentrum, welches eine zentrale Rolle in der medizinischen Versorgung der Bevölkerung nicht nur im Kanton Luzern, sondern in der gesamten Zentralschweiz spielt. Die bestehenden Gebäude stammen – abgesehen der jüngst realisierten Neubauten – grösstenteils aus den 1970er-Jahren und haben das Ende ihres Lebenszyklus erreicht. Sie entsprechen nicht mehr den heutigen Anforderungen an einen modernen Spitalbetrieb.
2. Um diesen baulichen und organisatorischen Unzulänglichkeiten zu begegnen, entwickelte das LUKS eine umfassende bauliche Strategie für den Standort Luzern. Im Jahr 2019 wurden die Ergebnisse einer Testplanung vorgelegt, die als Grundlage für die anschliessende Erarbeitung des Bebauungsplans B 145 Kantonsspital diente. Dieser wurde in enger Abstimmung mit den städtischen Fachstellen erstellt und soll den bisherigen Bebauungsplan B 139 Kantonsspital ersetzen. Noch unter dem geltenden Regime des Bebauungsplans B 139 wurden die Neubauten des Kinderspitals und der Frauenklinik initiiert.
3. Mit dem neuen Bebauungsplan sollen die Vorgaben der Testplanung rechtlich verbindlich festgelegt werden. Er regelt unter anderem die Bestimmungen zu Bau und Nutzung, Freiraumgestaltung, Biodiversität, Stadtklima, Erschliessung, Mobilität sowie Umwelt- und Energiekonzepte.
4. Die erste Bauphase betreffend die Entwicklung des Spitalareals hat wie erwähnt bereits begonnen und umfasst den Neubau des Kinderspitals sowie der Frauenklinik. Die weiteren Phasen bedingen nun die Anpassung des Bebauungsplans und beinhalten die Errichtung eines neuen ambulanten Zentrums mit geplanter Inbetriebnahme im Jahr 2031 sowie eines neuen stationären Zentrums, welches ab 2035 in Betrieb gehen soll. In der letzten Bauphase wird das derzeitige Spitalzentrum (Hochhaus) zurückgebaut und durch einen temporären Park ersetzt. Diese Fläche soll für zukünftige Entwicklungen des Areals offenbleiben.
5. Der Bebauungsplan B 145 wurde im Frühling 2024 öffentlich aufgelegt, wobei eine Einsprache eingegangen war. Der Stadtrat von Luzern (Exekutive) beantragte dem Grossen Stadtrat von Luzern (Legislative) mit Bericht und Antrag 40 vom 25. September 2024, den bisherigen Bebauungsplan B 139 Kantonsspital aufzuheben, die Einsprache – soweit darauf eingetreten wird – abzuweisen und den Bebauungsplan B 145 zu verabschieden. Nach der Beratung im Grossen Stadtrat bedarf der Bebauungsplan noch der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Luzern. Diesbezüglich wurde bereits vorgängig am 30. Januar 2024 ein Vorprüfbericht beim Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern (BUWD) eingeholt. Dieser kommt zum Schluss, dass der Entwurf des Bebauungsplans insgesamt als recht- und zweckmässig einzustufen ist. Er entspricht

den kantonalen sowie bundesrechtlichen Vorgaben und kann der Beschlussfassung zugeführt werden.

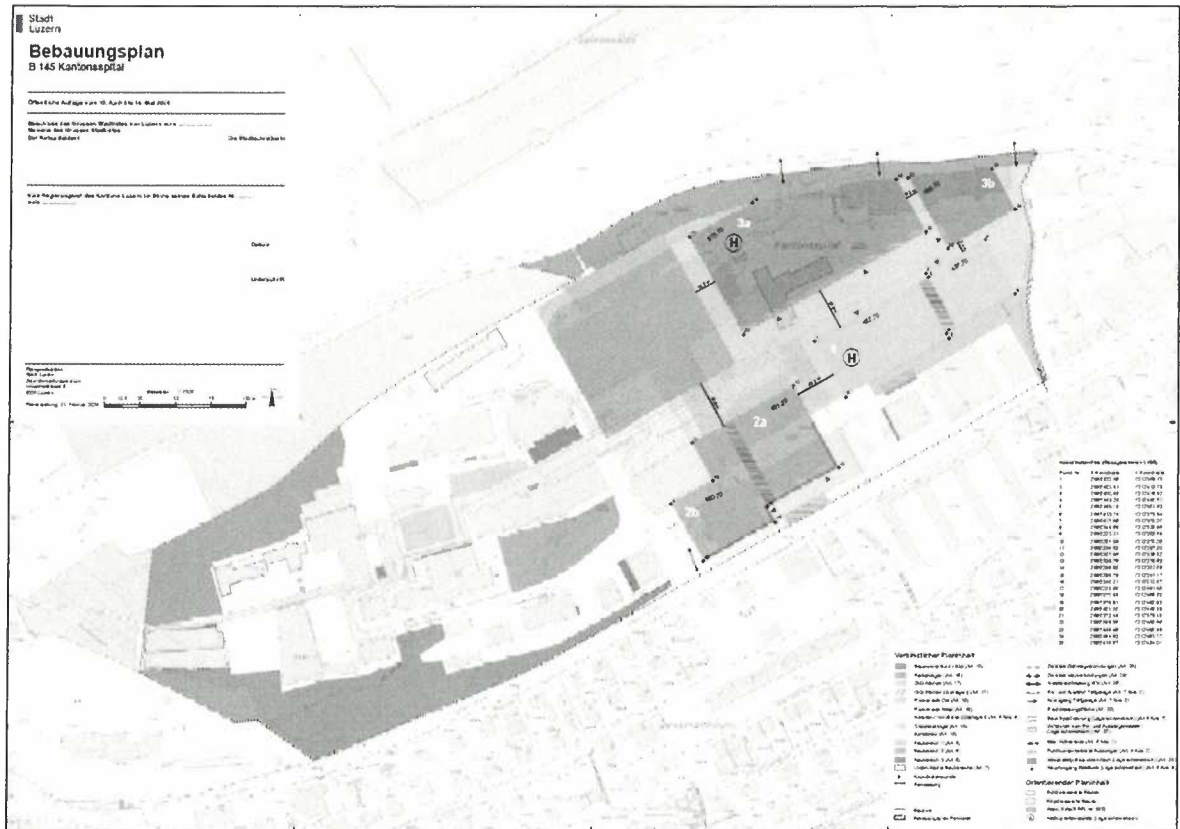


Abbildung 1: Entwurf des Bebauungsplans B 145 Kantonsspital gemäss B+A 40 vom 25. September 2024

2. Verfahren vor dem grossen Stadtrat (Legislative)

6. Im Verfahren vor der Legislative war vor allem Art. 35 der Bebauungsplanvorschriften Diskussionspunkt, welcher die Zukunft des heutigen Spitalzentrums mit Hochhaus regelt. Die Baukommission des Grossen Stadtrats hat die Vorlage zum Erlass des Bebauungsplans B 145 in zwei Sitzungen am 31. Oktober 2024 und am 21. November 2024 vorberaten. Dabei überwies sie dem Grossen Stadtrat einen Antrag zur Streichung von Abs. 2 von Art. 35 der Bebauungsplanvorschriften (der Wortlaut von Art. 35 ist in der rechten Spalte der Tabelle unten ersichtlich).
7. In seiner Sitzung vom 30. Januar 2025 trat der Grosse Stadtrat auf die Vorlage ein. Im Rahmen der Detailberatung zum Bericht und Antrag 40 des Stadtrats lehnte er den Antrag der Baukommission zur Streichung von Abs. 2 in Art. 35 ab. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag der SP/JUSO-Fraktion, der die Einführung neuer Abs. 2 bis 4 in Art. 35 vorsah.
8. Die unterschiedlichen Versionen von Art. 35 der Bebauungsplanvorschriften präsentieren sich wie folgt:

Antrag SP/JUSO-Fraktion (hellgrün markiert)	Version gemäss B+A 40/2024 bzw. gemäss Beschluss des Grossen Stadtrats in der Detailberatung
Art. 35 Etappierung Ostteil ¹ Der Bebauungsplan zeigt den vorläufigen baulichen Endzustand der Entwicklungsplanung des Ostteils auf. Die Umsetzung erfolgt in Etappen. ² Die Stadt Luzern hat in Zusammenarbeit mit dem LUKS in einem umfassenden Konzept aufzuzeigen, ob und wie eine teilweise oder vollumfängliche Weiter- oder Zwischennutzung des heutigen Spitalzentrums, durch das LUKS und/oder Dritte, umsetzbar ist. Die Umsetzung des Konzepts gemäss vorliegendem Bebauungsplan, insbesondere die Realisierung der Parkanlage gemäss EPF 2022, ist einem Weiter- und/oder Zwischennutzungskonzept gegenüberzustellen. Dabei sind insbesondere Kosten, ökologische Aspekte und gesellschaftliche Mehrwerte zu gewichten. ³ Für den Rückbau des heutigen Spitalzentrums oder Teilen davon ist eine Abbruchbewilligung erforderlich. Der Stadtrat kann den Abbruch bewilligen, wenn die Untersuchung vorliegt und das öffentliche Interesse an der Umsetzung des vorgesehenen Konzepts gemäss Bebauungsplan dem Teilerhalt oder dem Erhalt überwiegt. Die Abbruchbewilligung bedingt der Zustimmung des Parlaments. ⁴ Kommt die Untersuchung zum Schluss, dass das heutige Spitalzentrum, oder Teile davon, nicht abgebrochen werden soll, so ist der vorliegende Bebauungsplan gestützt auf die neue Ausgangslage im Planungsverfahren gemäss § 69 PBG zu ändern. ⁵ Mit jeder Etappe ist aufzuzeigen, wie die Anordnung und die Gestaltung der Aussen- und Freiräume sowie die Erschliessung sich in das gesamte Bebauungsplangebiet einfügen und wie deren Funktionsfähigkeit auch während der Bauphase sichergestellt wird.	Art. 35 Etappierung Ostteil ¹ Der Bebauungsplan zeigt den vorläufigen baulichen Endzustand der Entwicklungsplanung des Ostteils auf. Die Umsetzung erfolgt in Etappen. ² Nach Abschluss der Bebauung der Baubereiche 3a und 3b ist westlich davon innerhalb von 18 Monaten eine Parkanlage (Art. 16) zu realisieren. Zum Zeitpunkt der Baueingabe für den Baubereich 3a ist ebenfalls das Gesuch für den Rückbau des heutigen Spitalzentrums sowie für die neue Parkanlage einzureichen. ³ Mit jeder Etappe ist aufzuzeigen, wie die Anordnung und die Gestaltung der Aussen- und Freiräume sowie die Erschliessung sich in das gesamte Bebauungsplangebiet einfügen und wie deren Funktionsfähigkeit auch während der Bauphase sichergestellt wird.

9. Der Sprecher der SP/JUSO-Fraktion erklärte, dass der Antrag (in vorstehender Tabelle hellgrün markiert) im Falle einer Ablehnung durch den Grossen Stadtrat als Grundlage für einen Gegenvorschlag im Rahmen eines konstruktiven Referendums dienen solle. Letztlich wurde der Antrag mit 21 zu 24 Stimmen bei keiner Enthaltung abgelehnt.
10. Daraufhin wurde die Beratung der Vorlage im Grossen Stadtrat vorübergehend ausgesetzt. Damit sollte dem Luzerner Kantonsspital (LUKS) – wie bereits beim Antrag der Baukommission zu Art. 35 – die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Gleichzeitig soll die Unterbrechung dazu dienen, das weitere Vorgehen sorgfältig zu überdenken und mögliche Verfahrensfehler zu vermeiden.
11. Ein Gegenvorschlag im Rahmen eines konstruktiven Referendums bedarf lediglich der Zustimmung von zehn Ratsmitgliedern; entsprechend ist kein Mehrheitsentscheid erforderlich. Wird diese Hürde erreicht, muss der Gegenvorschlag gemeinsam mit der Hauptvorlage des Grossen Stadtrats veröffentlicht werden (Art. 94 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000; sRSL 0.3.1.1.1). Falls mindestens 800 gültige Unterschriften für das Referendum eingereicht werden, gelangt der Gegenvorschlag zur Abstimmung durch die städtische Bevölkerung. Daher muss aus Sicht der Stadt Luzern vor der abschliessenden Abstimmung im Grossen Stadtrat sichergestellt sein, dass ein zulässiger Gegenvorschlag vorliegt, der den Stimmberechtigten unterbreitet werden kann. Nach dem Beschluss des Grossen Stadtrats erfolgt gleichzeitig die Veröffentlichung sowohl der Hauptvorlage als auch des Gegenvorschlags direkt im Kantonsblatt.
12. Inzwischen wurde dem LUKS die Gelegenheit zur Stellungnahme gewährt. Mit Schreiben vom 28. Februar 2025 hat sich das LUKS zur beantragten Änderung des Entwurfs des Bebauungsplans B 145 vernehmen lassen und beantragt die Prüfung der Rechtmässigkeit des Antrags sowie gegebenenfalls die Ungültigerklärung des konstruktiven Referendums und andernfalls die Ablehnung dieses Antrags. Sodann schliesst das LUKS auf Beschluss des Bebauungsplans in der Version des Stadtrats gemäss Bericht und Antrag 40.

B. Fragestellung des Gutachterauftrags

13. Am 12. März 2025 beauftragte die Baudirektion der Stadt Luzern den Unterzeichneten, ein Kurzgutachten zu erstellen. Dabei sind die folgenden Fragen aufzuarbeiten und zu klären:
 - *Ist die Formulierung der Abs. 2 bis 4 von Art. 35 der Bebauungsplanvorschriften gemäss Antrag für den Gegenvorschlag für das konstruktive Referendum materiell zulässig?*
 - *Falls die Frage 1 zu bejahen ist, erfordert die vorgesehene materielle Änderung der Bebauungsplanvorschriften in Art. 35 eine erneute Vorprüfung, öffentliche Auflage und Behandlung von allfälligen Einsprachen?*
 - *Ist es unter Berücksichtigung der Antwort zu Frage 2 zulässig, einen konstruktiven Gegenvorschlag bei Erreichen des Quorums von 10 Stimmen im Grossen Stadtrat als*

Referendumsvorlage zu veröffentlichen und beim allfälligen Zustandekommen eines konstruktiven Referendums, den städtischen Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung zu unterbreiten?

- *Stellen sich Fragen der materiellen Enteignung oder einer Entschädigungspflicht aus Vertrauensschutz?*

C. Zur Verfügung gestellte Unterlagen

14. Als Grundlage für die Beurteilung der Gutachterfragen wurden dem Unterzeichneten die folgenden Unterlagen zur Verfügung gestellt:

- *Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013 (BZR)*
- *Kartenausschnitt Zonenplan der Stadt Luzern vom 17. Januar 2013*
- *Entwurf zum Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern 2022 (eBZR)*
- *Entwurf Zonenplan der Stadt Luzern 2022*
- *Bericht und Antrag 40 an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 25. September 2024*
- *Bebauungsplan B 145 Kantonsspital vom 1. Februar 2024*
- *Bebauungsplanvorschriften B 145 Kantonsspital vom 27. Februar 2024*
- *Stellungnahme des LUKS vom 28. Februar 2025 zum Antrag der SP/Juso-Fraktion des Grossen Stadtrats zu Art. 35 der Bebauungsplanvorschriften B 145*
- *Entwurf der Aktennotiz des Stadtschreiber-Stv. Auslegeordnung für weiteres Vorgehen vom 5. Februar 2025*

III. Materielle Zulässigkeit des Gegenvorschlags für das konstruktive Referendum

A. Fragestellung

15. Das Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern (SRL Nr. 10) bestimmt in Anlehnung an Art. 49 Abs. 1 BV, dass Volksbegehren unter anderem für ungültig zu erklären sind, wenn sie rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar sind (§ 145 Abs. 1 Stimmrechtsgesetz). Die Rechtswidrigkeit liegt gemäss § 145 Abs. 2 lit. f Stimmrechtsgesetz namentlich dann vor, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst. Entsprechend müssen Volksbegehren vorbehaltlos mit dem höherrangigen Recht vereinbar sein (BGE 142 I 216 E. 3.1; vgl. Steinmann, in: Die Schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Komm. [Hrsg. Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender], 3. Aufl. 2014, Art. 34 BV N 13). Volksbegehren auf Gemeindebünde haben demnach das Völkerrecht, das

Bundesrecht, das interkantonale Recht, das Verfassungsrecht des Kantons sowie das übrige kantonale Recht zu wahren. Zum übergeordneten Recht gehört nicht nur das gesetzte Recht, wie die allgemeinverbindlichen Erlasse und die rechtsetzenden Verträge, sondern auch nicht gesetztes Recht, wie das Gewohnheitsrecht und die Rechtsgrundsätze sowie in dem Sinn verbindliches Behördenrecht, als von dessen Grundsätzen nicht ohne qualifizierte Begründung abgewichen werden darf (Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2118).

16. Unter Volksbegehren versteht das Stimmrechtsgesetz nicht nur Initiativen, sondern auch Referenden (siehe z.B. die Regelung in § 130 Stimmrechtsgesetz, welche unter dem Titel 6 Volksbegehren angeführt wird). Entsprechend muss auch die vorliegend in Frage stehende Formulierung der Abs. 2 bis 4 von Art. 35 der Bebauungsvorschriften, welche im Rahmen eines konstruktiven Referendums den Stimmberechtigten der Stadt Luzern zur Entscheidung unterbreitet werden soll, vorbehaltlos übergeordnetem Recht entsprechen. Hierzu zählen im vorliegend massgebenden Zusammenhang insbesondere das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) und das Bau- und Planungsgesetz des Kantons Luzern (PBG). Demgegenüber kann gemäss § 68 PBG mit einem Bebauungsplan ausdrücklich von der Bau- und Zonenordnung einer Gemeinde abgewichen werden, wobei der Gemeinde hinsichtlich des Umfangs der Abweichung ein Ermessen zusteht (Urteil Kantonsgericht Luzern 7H 16 25 vom 3. März 2017, E. 12). Angesichts dessen ist der Bebauungsplan als auf gleicher Stufe wie das Bau- und Zonenreglement stehend zu qualifizieren. Nachfolgend ist also zu prüfen, ob die in Frage stehenden Bestimmungen mit übergeordnetem Recht vereinbar sind, was das BZR der Stadt Luzern ausschliesst.

B. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

1. Vereinbarkeit mit den Vorschriften zur Zone für öffentliche Zwecke

17. Das geltende Bau- und Zonenreglement der Stadt Luzern (BZR) sieht in Art. 4 Abs. 3 Ziffer 4 ausdrücklich die Zone für öffentliche Zwecke (ÖZ) gemäss § 48 Abs. 1 PBG vor. Gemäss Zonenplan der Stadt Luzern liegt das vorliegend in Frage stehende, heutige Spitalzentrum mit Bettenhochhaus im Gebiet der Ordnungsnummer 02 und damit in der Zone für öffentliche Zwecke:

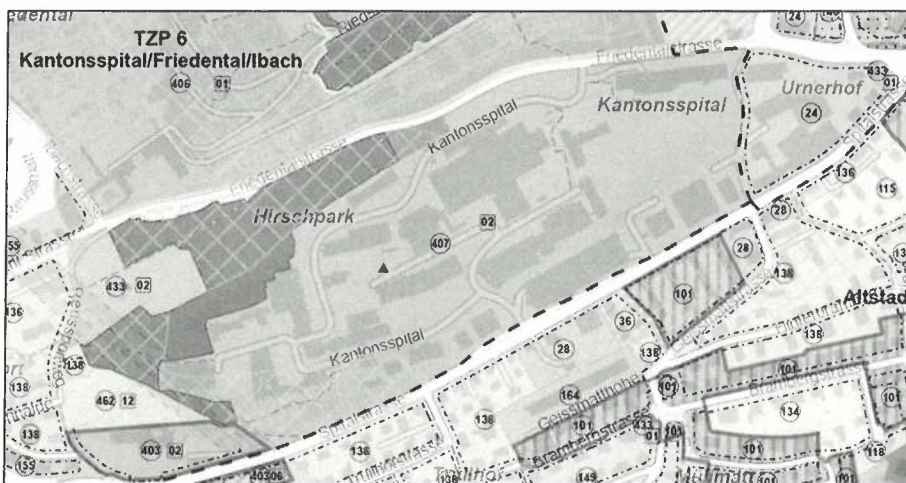


Abbildung 2: Ausschnitt aus dem Zonenplan Stadt Luzern

18. Das übergeordnete kantonale Recht schreibt vor, dass die Zone für öffentliche Zwecke der Erfüllung vorhandener und voraussehbarer öffentlicher Aufgaben dient (§ 48 Abs. 1 PBG). Zulässig sind angesichts dieser Regelung hier Bauten, Anlagen und Nutzungen, die überwiegend zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden und die das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht (§ 48 Abs. 2 Satz 1 PBG). Infrastrukturanlagen erweisen sich in einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen auch dann als zonenkonform, wenn sie mit dem in der baurechtlichen Grundordnung einer Gemeinde umschriebenen Verwendungszweck der Zone in keinem Zusammenhang stehen, solange sie die Zweckbestimmung der Zone für öffentliche Nutzungen nicht vereiteln (Waldmann / Hänni, Raumplanungsrecht, Bern 2006, N 49 zu Art. 22; Gsponer, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Diss. Zürich 2000, S. 170 f.).
19. Aus der vorstehend dargelegten Rechtslage ist zu schliessen, dass die inhaltliche Ausgestaltung der Zone für öffentliche Zwecke und die daraus schliessend zulässigen Bauten und Anlagen in dieser Zone durch das übergeordnete Recht (PBG) im Sinne einer Rahmengesetzgebung verbindlich definiert resp. umgrenzt werden. Die kommunale Bau- und Zonenordnung kann ausgestaltend diese Zone vorsehen und festlegen, wo sie im Gemeindegebiet gilt (siehe auch vorstehend Ziffer 18.). Überdies kann sie näher und einschränkend umschreiben, welche Bauten und Anlagen im Rahmen des Zonenzwecks im Einzelnen errichtet werden können. Entsprechend sieht das BZR der Stadt Luzern im Anhang 2 vor, in welchem Gebiet gemäss Zonenplan die Zone für öffentliche Zwecke gilt und welche Bauten und Anlagen im Rahmen dieses Zwecks errichtet werden dürfen:

Anhang 2												
Tabelle Zweckbestimmung Zone für öffentliche Zwecke gemäss Art. 4 Abs. 4												
	Friedhof	Spitäler	Schulen	Kirchen, Kloster	Verwaltungen, Gerichte, öffentliche Unternehmungen	Alterswohn- und Pflegeheime, Sozialbauten	Kulturbauten, Museen, Ausstel- lungs-, Sport- und Freizeitbauten	Militäranlagen	Grünanlagen	Parkhaus	Trasseesicherung und Spange Süd	Studentenwohnungen
01	x											
02		x	x			x			x	x		
03		x				x						
04			x	x								
05			x									
06			x	x	x				x			
07			x		x							

Abbildung 3: Auszug aus Anhang 2 des aktuellen BZR Luzern

20. Demgegenüber ist es dem kommunalen Recht aufgrund übergeordneten Rechts untersagt, in der Zone für öffentliche Zwecke Bauten und Anlagen vorzusehen, welche nicht mehr von der grundsätzlichen Zweckbestimmung in § 48 Abs. 1 PBG erfasst sind. Eine Ausweitung des Zonenzwecks ist entsprechend als unzulässig anzusehen. Dabei ist unerheblich, ob die Ausweitung durch das BZR selbst oder durch einen Bebauungsplan vorgesehen werden soll. § 68 PBG mag zwar abweichende Bestimmungen vom BZR in einem Bebauungsplan zulassen, nicht aber von übergeordnetem kantonalem Recht.
 21. Die in Art. 35 Abs. 2 des in Frage stehenden Bebauungsplans vorgesehene Pflicht, der Errichtung einer Parkanlage ein Weiter- und/oder Zwischennutzungskonzept gegenüberzustellen und allenfalls zu verwirklichen, sieht eine nicht umgrenzte Weiternutzung der bestehenden Bauten durch das LUKS und/oder Dritte vor. Insbesondere durch den Zusatz und/oder Dritte wird klar zum Ausdruck gebracht, dass jede mögliche Nutzung in Betracht gezogen und umgesetzt werden kann, ungeachtet der Frage, ob damit öffentliche Zwecke erfüllt werden müssen, solange die bestehenden Bauten ganz oder teilweise erhalten bleiben. Dabei werden die Kosten, ökologische Aspekte und gesellschaftliche Mehrwerte als für den Entscheid der Erhaltung der fraglichen Bauten in den Vordergrund gerückt. Öffentliche Zwecke gemäss § 48 Abs. 1 PBG sollen folglich keine Rolle spielen. Jedenfalls ist dergleichen nicht ersichtlich. Daraus folgt, dass mit der Formulierung von Art. 35 Abs. 2 Bebauungsplan eine unzulässige Ausweitung des durch übergeordnetes Recht zwingend vorgegebenen Zonenzwecks vorgenommen werden soll. Eine Entscheidung zugunsten des Erhalts der fraglichen Bauten aufgrund der in Art. 35 Abs. 2 Bebauungsplan vorgesehenen Abwägung könnte entsprechend zu einer zonenwidrigen Baute führen. Infolgedessen ist eine solche Regelung mit übergeordnetem Recht nicht vereinbar und entsprechend unzulässig.
- 2. Vereinbarkeit der Abbruchbewilligungspflicht mit übergeordnetem Recht**
22. Das luzernische Baurecht sieht im Grundsatz keine generelle Bewilligungspflicht für Abbrucharbeiten vor (§ 187 Abs. 1 PBG, welcher ausdrücklich nur eine Anzeigepflicht statuiert). Erscheint die Beseitigung von Bauten und Anlagen in einem konkreten Fall aber als geeignet, örtlich fassbare Auswirkungen auf die Nutzungsordnung zu entfalten oder kommt ihr aus baupolizeilicher, städtebaulicher oder ästhetischer Sicht Bedeutung zu, kann der Abbruch der Bewilligungspflicht nach Art. 22 RPG unterliegen. So sind beispielsweise beim Teilabbruch eines zusammengebauten Gebäudes namentlich Sicherheitsaspekte abzuklären, welche einer vorgängigen Kontrolle bedürfen, weshalb hier als Ausnahme eine Bewilligungspflicht zu bejahen ist (Urteil Kantonsgericht 7H 14 360 / 7U 14 42 vom 31. August 2015, E. 5.2 f.).
 23. Art. 35 Abs. 3 des Vorschlags für eine Formulierung des Bebauungsplans sieht nun davon abweichend eine generelle Bewilligungspflicht für den Abbruch des Spitalzentrums mit Bettenhochhaus vor. Dabei soll der Stadtrat den Abbruch nur dann bewilligen können, wenn die Untersuchung vorliegt und das öffentliche Interesse an der Umsetzung des vorgesehenen Konzepts gemäss Bebauungsplan dem Teilerhalt oder dem Erhalt überwiegt. Zudem soll die Abbruchbewilligung nur mit Zustimmung des Grossen Stadtrats von Luzern (Legislative) möglich sein.

24. Angesichts der übergeordneten Regelung in § 187 Abs. 1 PBG zum Abbruch von Bauten und Anlagen erscheint die in Art. 35 Abs. 3 des Bebauungsplans vorgeschlagene Regelung als in mehrfacher Hinsicht problematisch.
 - 24.1. Auch hier gilt zum einen, dass mit einem Bebauungsplan gemäss § 68 PBG zwar von der kommunalen Bau- und Zonenordnung abgewichen werden kann. Eine Abkehr von übergeordnetem Recht ist indes unzulässig. Die bedingungslose Einführung einer Abbruchbewilligungspflicht durch die besagte Regelung hebt die Regelung in § 187 Abs. 1 PBG dem Grundsatz nach aus.
 - 24.2. Weiter ist eine Verweigerung einer ausnahmeweise notwendigen Abbruchbewilligung gemäss § 187 Abs. 2 PBG nur dann möglich, wenn öffentlich-rechtliche Vorschriften einem Abbruch entgegenstehen. In Abweichung davon will Art. 35 Abs. 3 Bebauungsplan einen Abbruch nur dann überhaupt zulassen, wenn das öffentliche Interesse an einem Abbruch oder Teilabbruch der bestehenden Bauten demjenigen an einem Erhalt dergleichen überwiegt. Entgegen dem übergeordneten Recht soll im vorliegenden Fall folglich eine Güterabwägung eingeführt werden und nur wenn diese zugunsten eines Abbruchs ausfällt, soll ein solcher bewilligungsfähig sein.
 - 24.3. Schliesslich bedarf es für einen Abbruch – in Abweichung der grundsätzlichen Zuständigkeitsordnung gemäss PBG – gemäss dem in Frage stehenden Vorschlag nicht nur der Bewilligung der kommunalen Baubewilligungsbehörde. Vielmehr hat die kommunale Legislative (Grosser Stadtrat) die Zustimmung hierzu zu erteilen.
25. Es ergibt sich somit, dass die vorgeschlagene Regelung in Art. 35 Abs. 3 Bebauungsplan dem Grundsatz nach (Statuierung einer generellen Pflicht für eine Abbruchbewilligung), der inhaltlichen Ausgestaltung wegen (Abbruch nur aus überwiegenden öffentlichen Interessen) sowie aufgrund der Erweiterung der Zuständigkeitsordnung (Zustimmungserfordernis der kommunalen Legislative) zur Regelung zum Abbruch im übergeordneten Recht in § 187 PBG nicht im Einklang steht und daher nicht zulässig ist.

C. Fazit aus der inhaltlichen Beurteilung

26. Die vorstehende Analyse in lit. B hat gezeigt, dass die in Betracht gezogene Regelungen in Art. 35 Abs. 2 und 3 des Bebauungsplan B 145 insoweit gegen übergeordnetes Recht verstossen, als sie eine Ausweitung des Zonenzwecks für Bauten und Anlagen in der Zone für öffentliche Zwecke gemäss § 48 Abs. 1 PBG hinsichtlich des Spitalzentrums und des Bettenhochhauses hin zu einer generell möglichen Nutzung auch durch Dritte ermöglichen will. Ohne vorgängige Zonenplanänderung kann ein Bebauungsplan übergeordnetes Recht nicht übersteuern resp. umgehen. Überdies stehen die geprüften Regelungen in Widerspruch mit dem Grundsatz, der Ausgestaltung und der Zuständigkeitsordnung zum Abbruch von Bauten und Anlagen gemäss § 187 PGB. Art. 35 Abs. 2 und 3 Bebauungsplan B 145 stehen daher nicht im Einklang mit den entsprechenden Regelungen im PBG und widersprechen damit übergeordnetem Recht. Die zuständige Behörde hat damit nach der hier vertretenen Auffassung die Ungültigkeit dieser Regelungen zu prüfen und allenfalls zu beschliessen.

27. Entsprechend erfolgen die nachstehenden Ausführungen zu den weiteren Fragen ausdrücklich unter der Annahme, dass entgegen der vorstehenden Ausführungen Art. 35 Abs. 2 und 3 Bebauungsplan B 145 als materiell zulässig angesehen würden.

IV. Vorgaben bei nachträglichen Änderungen des Entwurfs zum Bebauungsplan

A. Fragestellung

28. Die Regelung zum Erlass von Bebauungsplänen im PBG und damit im übergeordneten Recht sieht vor, dass die Vorschriften über das Auflage-, Einsprache-, Beschluss- und Genehmigungsverfahren nach den §§ 61-64 Abs. 1-4 PBG sinngemäss anzuwenden sind. Folglich stellt sich vorliegend die Frage, ob mit der vorgesehenen materiellen Änderung der Bebauungsplanvorschriften in Art. 35 durch den Grossen Stadtrat resp. mit der Überführung in ein Konstruktives Referendum die entsprechenden Verfahrensvorschriften uneingeschränkt beachtet werden müssen. Dies gilt es nachfolgend zu prüfen.

B. Massgebende Rechtsgrundlagen

29. Wie erwähnt, kommen gestützt auf die Verweisung in § 69 PBG für das Verfahren zum Erlass eines Bebauungsplans die Verfahrensvorschriften in §§ 61-64 Abs. 1-4 PBG zur Anwendung. § 61 Abs. 4 PBG sieht dabei vor, dass bei Änderungen im Planvorschlag und damit auch im Bebauungsplanentwurf das Auflageverfahren für die betroffenen Teile erneut durchgeführt werden muss. Bei wesentlichen Änderungen nach der öffentlichen Auflage - sei es aufgrund der gütlichen Erledigung von Einsprachen (vgl. die in § 62 Abs. 2 PBG vorgesehene Wiederholung des Einspracheverfahrens für betroffene Dritte) oder aus anderen Gründen - ist eine erneute öffentliche Auflage während 30 Tagen bei einem unbestimmten Kreis von Betroffenen unumgänglich. Nachträglich beschlossene Änderungen im Sinn von § 63 Absatz 2 PBG, die den betroffenen Grundeigentümern innert drei Arbeitstagen seit dem Tag der Beschlussfassung mit dem Rechtsmittelhinweis mitzuteilen sind, können, so ist daraus zu folgern, nur unerhebliche Anpassungen zum Gegenstand haben (LGVE 2008 III Nr. 12).
30. Die unterbliebene öffentliche Auflage einer vom Parlament (vorliegend dem Grossen Stadtrat) inhaltlich wesentlich geänderten Vorschrift stellt eine Verletzung einer kantonalen Verfahrensvorschrift dar, die nachträglich nicht geheilt werden kann (RRE Nr. 631 vom 3. Juni 2014, E. 4.3, in: LGVE 2014 VI Nr. 13). Sogar eine durch Initiative angestossene Planänderung muss so behandelt werden, dass die Verfahrensgarantien gemäss §§ 61 ff. PBG gewahrt bleiben (LGVE 2007 III Nr. 2).

C. Beurteilung der Vorgaben für die Einfügung von § 35 Abs. 2 bis 4 Bebauungsplan

31. Mit Einführung von Art. 35 Abs. 2, 3 und 4 Bebauungsplan soll vorliegend eine von der ursprünglichen öffentlichen Auflage abweichende Regelung dahingehend eingeführt werden, als neu eine Überprüfungspflicht zum Erhalt des heutigen Spitalzentrums mit Bettenhochhaus eingeführt sowie einer solchen Lösung grundsätzlich den Vorzug gegeben werden soll. Dies unter Hinzufügung einer Pflicht für eine Abbruchbewilligung mit Zustimmungserfordernis des Grossen Stadtrats. Es können keine Zweifel daran bestehen, dass eine solche Änderung nach der öffentlichen Auflage

nicht nur unwesentlicher Natur ist, nachdem das Grundkonzept der Nutzung des Spitalzentrums massgebend verändert werden soll.

32. Angesichts der dargelegten klaren Rechtslage zum Verfahren des Erlasses eines Bebauungsplans nach den Vorschriften des PBG ist evident, dass die in Frage stehende nachträgliche Änderung des Inhalts des Bebauungsplans zwingend zu einer erneuten öffentlichen Auflage des geänderten Planinhalts führen muss. Namentlich die Interessen der LUKS sind ohne Zweifel von der vorgesehenen Änderung betroffen, weshalb sie die Möglichkeit haben muss – soweit sie hiermit nicht einverstanden ist – hiergegen Einsprache zu erheben. Denkbar sind aber auch Dritte, die von dieser Änderung betroffen und daher zur Einsprache legitimiert wären. Ohne erneute Auflage würden deren grundlegende, vom PBG garantierten Rechte vereitelt. Daher ist auch ein Vorgehen wie in § 63 Abs. 2 PBG vorgesehen, vorliegend ausgeschlossen. Erfolgt die erneute Auflage nicht, liegt ein Verfahrensmangel vor, der nachträglich nicht geheilt werden kann.
33. An dieser Beurteilung ändert auch der vorgesehene Art. 34 Abs. 4 Bebauungsplan nichts. Diese Bestimmung sieht zwar vor, dass die Verfahrensvorschriften gemäss PBG beachtet werden müssen. Dies aber nur für den Fall, dass die geforderte Interessenabwägung zu einem Erhalt oder Teilerhalt des Spitalzentrums mit Bettenhochhaus führt. Entsprechend soll eine erneute öffentliche Auflage nur dann erfolgen müssen, wenn die in Art. 34 Abs. 3 Bebauungsplan statuierte Vorgehensweise zu einem bestimmten Resultat führt. Damit bliebe die Einführung der Verfahren gemäss Art. 34 Abs. 2 und 3 Bebauungsplan dem Grundsatz nach ohne erneute öffentliche Auflage. Eine solche selektive Auswahl der Anwendung der zwingenden Verfahrensvorschriften gemäss PBG und damit nach übergeordnetem Recht ist nicht zulässig. Mittels Bebauungsplans kann demgemäss eine solche die Verfahrensrechte einschränkende Regelung nicht vorgesehen werden.

D. Fazit aus der Beurteilung der Verfahrensvorschriften

34. Die vorstehende Analyse ergibt, dass eine wesentliche und nach erfolgter öffentlicher Auflage vorgenommene nachträgliche Änderung des Bebauungsplans zwingend dazu führen muss, dass die öffentliche Auflage wiederholt werden muss. Hiervon ist auch im vorliegenden Fall zur Einführung von Art. 35 Abs. 2, 3 und 4 Bebauungsplan ohne Zweifel auszugehen.

V. Konstruktives Referendum mit den nachträglichen Ergänzungen von Art. 35 Bebauungsplan

A. Fragestellung

35. Wie eingangs dargelegt, wurde die vorgeschlagene Einführung von Art. 35 Abs. 2, 3 und 4 Bebauungsplan vom Grossen Stadtrat abgewiesen. Infolgedessen stellt sich die vorstehend in Ziffer IV. erläuterte Problematik der Neuauflage bei einer wesentlichen nachträglichen Änderung des Bebauungsplans derzeit noch nicht, nachdem eine solche nicht erfolgt ist und derzeit nur der Entwurf massgebend ist, der bereits bei der öffentlichen Auflage vorgelegen hat. Mit einem konstruktiven Gegenvorschlag bei Erreichen des Quorums von 10 Stimmen im Grossen Stadtrat ist die nach erfolgter öffentlicher Auflage beantragte Änderung von Art. 35 Abs. 2, 3 und 4 Bebauungsplan als Referendumsvorlage zu veröffentlichen und beim allfälligen Zustandekommen eines konstruktiven

Referendums den städtischen Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung zu unterbreiten. Es stellt sich daher die Frage, ob diesfalls eine erneute öffentliche Auflage zu erfolgen hat, was so-
gleich zu klären ist.

B. Beurteilung der Frage nach erneuter Auflage bei konstruktivem Referendum

36. Soweit eine wesentliche Änderung des Bebauungsplans nach erfolgter öffentlicher Auflage vorge-
nommen wird, muss diese erneut durchgeführt werden. Hieran bestehen keine Zweifel, wie dies
in Ziffer IV. vorstehend geprüft und geklärt wurde. Wurde nun die beantragte Änderung im Gros-
sen Stadtrat nach erfolgter öffentlicher Auflage zwar abgewiesen, verlangen aber 10 Mitglieder
des Grossen Stadtrats gemäss Art. 14 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern (sRSL
0.1.1.1.1) eine Abstimmung über diesen Gegenvorschlag, sind den Stimmberechtigten von Luzern
die Vorlage des Grossen Stadtrats (öffentlich aufgelegene und beschlossene Fassung des Bebau-
ungsplans) und der Gegenvorschlag in Art. 35 Abs. 2, 3 und 4 Bebauungsplan zur Abstimmung vor-
zulegen, welche dann zu entscheiden haben ob sie der Vorlage oder dem Gegenvorschlag zustim-
men (Art. 14 Abs. 5 Gemeindeordnung). Dies führt unweigerlich dazu, dass den Stimmberechtig-
ten mit dem Gegenvorschlag eine Variante des Bebauungsplans vorgelegt wird, welche nie öffent-
lich aufgelegt ist und welche daher an einem Verfahrensmangel gemäss übergeordnetem Recht
leidet, welcher nachträglich nicht geheilt werden kann.
37. Eine nachträgliche öffentliche Auflage bei Annahme des Gegenvorschlags (Art. 35 Abs. 2, 3 und 4
Bebauungsplan) wäre abgesehen der beschriebenen Unzulässigkeit der nachträglichen Heilung
des Verfahrensmangels auch ohne weiteres als administrativer Leerlauf anzusehen. Nachdem die
Stimmberechtigten den Gegenvorschlag gutgeheissen haben, kann mit einer öffentlichen Auflage
gar nichts mehr bewirkt werden. Vielmehr ist eine Einsprachemöglichkeit nach erfolgter Annahme
selbstredend nicht mehr gegeben, da mit einer solchen der gefasste ohnehin nicht mehr umges-
tossen werden könnte.

C. Fazit aus der Beurteilung des konstruktiven Referendums bei einem Verfahrensmangel

38. Angesichts der Notwendigkeit der Neuaufgabe einer nachträglich, d.h. nach öffentlicher Auflage
vorgeschlagenen Variante des Bebauungsplans (Art. 35 Abs. 2, 3 und 4), müssen sämtliche im Rah-
men eines konstruktiven Referendums den Stimmberechtigten von Luzern vorgelegte Varianten,
also die ursprüngliche und die nachträglich vorgeschlagene Regelung im Rahmen eines Gegenvor-
schlags, öffentlich auflegen haben. Unterbleibt dies und wird von den Stimmberechtigten die
nicht öffentlich aufgelegene Variante angenommen, leidet der Bebauungsplan an einem wesentli-
chen Verfahrensmangel, der nicht geheilt werden kann. Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens
würde daher eine solche Entscheidung aufgehoben. Daraus folgt, dass bei Zustandekommen des
konstruktiven Referendums gemäss Art. 14 Abs. 2 Gemeindeordnung der Gegenvorschlag vor der
Abstimmung durch die Stimmberechtigten öffentlich aufgelegt werden muss und im Rahmen des-
sen Einsprachen eingehen können. Diese Einsprachen müssen dann zwangsläufig vom Stadtrat
und vom Grossen Stadtrat behandelt werden, bevor dann die Stimmberechtigten über die Vorlage
des Grossen Stadtrats und den Gegenvorschlag entscheiden können. Unklar ist, wie vorzugehen
ist, wenn der Stadtrat aufgrund der Einsprachen Änderungen vorschlägt, nachdem die Vorlage des

Grossen Stadtrats bereits beschlossen ist und auch der Gegenvorschlag aufgrund des Votums von 10 Mitgliedern des Grossen Stadtrats bereits steht. Dies zeigt deutlich, dass das Konstruktive Referendum gemäss Art. 14 Gemeindeordnung nicht zum Bebauungsplanverfahren gemäss übergeordnetem Recht passt und zu schweren Friktionen im Verfahrensablauf führen kann. Es ist daher immerhin fraglich, ob das Konstruktive Referendum im Bebauungsplanverfahren überhaupt zur Anwendung gelangen soll.

VI. Problematik der materiellen Enteignung oder der Entschädigungspflicht aus Vertrauensschutz

A. Fragestellung

39. Sollte entgegen den vorstehenden Ausführungen der Inhalt der vorgeschlagenen Änderungen sowie das vorgesehene Verfahren zulässig sein (Ziffer III. vorstehend) und würde es zu einer Pflicht zur Erhaltung oder zur Teilerhaltung der Gebäude des Spitalzentrums mit Bettenhochhaus kommen, stellt sich die Frage, ob hierdurch eine materielle Enteignung vorliegt oder eine Entschädigungspflicht aus Vertrauensschutz entsteht? Dies gilt es sogleich zu prüfen, wobei sich die Prüfung dieser Fragen auf eine summarische Prüfung beschränkt, nachdem dergleichen vorliegend nicht von zentraler Bedeutung ist und für den Eintritt eines solchen Falles derzeit noch zu viele Annahmen getroffen werden müssten.

B. Massgebende Rechtsgrundlagen

40. Nach Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. Als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie die konkreten, individuellen Eigentumsrechte vor staatlichen Eingriffen. Die Voraussetzungen für einen zulässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie ergeben sich aus Art. 36 BV: Der Eingriff bedarf einer gesetzlichen Grundlage und muss im öffentlichen Interesse sowie verhältnismässig sein. Wenn Einschränkungen des Eigentums zulässig sind, kommt die Eigentumsgarantie als Wertgarantie zum Zug: Bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten (Art. 26 Abs. 2 BV). Lehre und Praxis unterscheiden einerseits zwischen der formellen und der materiellen Enteignung, die beide voll zu entschädigen sind, und andererseits der entschädigungslosen öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung. Bei der formellen Enteignung werden von der Eigentumsgarantie geschützte Rechte durch einen Hoheitsakt vollumfänglich oder teilweise entzogen und gegen Entschädigung auf einen Dritten (meistens das Gemeinwesen) übertragen. Bei der materiellen Enteignung findet keine Übertragung von Eigentumsrechten statt; es liegt aber eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung vor, die den Eigentümer in einer Weise trifft, die einer formellen Enteignung gleichkommt und deshalb entschädigungspflichtig ist (vgl. zum Ganzen: Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2024, N 599, 606 mit Hinweisen). Eine materielle Enteignung ist gemäss ständiger Rechtsprechung dann gegeben, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, weil ihm eine aus dem Eigentum fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird (erste Tatbestandsvariante der materiellen Enteignung). Geht der Eingriff weniger weit, so kann eine Eigentumsbeschränkung ausnahmsweise einer Enteignung gleichkommen, falls ein einziger oder einzelne Grundeigentümer so betroffen sind, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit

unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbaren wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde ([zweite Tatbestandsvariante der materiellen Enteignung; sog. "Sonderopfer"] BGE 140 I 176 E. 9.5). Die Eigentumsgarantie gewährleistet das Eigentum nur in den Schranken, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind. Nach ständiger Rechtsprechung sind namentlich die Anforderungen des Gewässerschutzes, des Umweltschutzes und der Raumplanung zu beachten. Diese gewichtigen öffentlichen Interessen sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt. Dementsprechend qualifiziert das Bundesgericht etwa Nichteinzonungen oder Zweitwohnungsbeschränkungen als in der Regel entschädigungslos zulässige Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums. Eine Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleichkommt und damit eine Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung auslöst, liegt nur ausnahmsweise vor, wenn der Eingriff besonders schwer wiegt oder dem Einzelnen ein unzumutbares Sonderopfer abverlangt wird (BGE 145 II 140 E. 4.1 mit Hinweisen). Neue Festlegungen des Eigentumsinhalts, die dazu führen, dass bisherige Befugnisse aufgehoben werden, sind von den Betroffenen grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmen, da kein Anspruch auf Beibehaltung der bisherigen Rechts- und Eigentumsordnung besteht. Wenn schliesslich die öffentlich-rechtliche Beschränkung der Befugnis, das Eigentum zu nutzen und darüber zu verfügen, nicht so schwer wiegt, dass eine materielle Enteignung vorliegt, so ist sie entschädigungslos zu dulden (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, a.a.O., N 610a f. mit Hinweisen).

C. Beurteilung einer Pflicht zur Erhaltung der Gebäude des Spitalzentrums

41. Würden die vorgeschlagenen Bestimmungen in Art. 34 Abs. 2, 3 und 4 Bebauungsplan als zulässig erachtet, letztlich – d.h. insbesondere nach erneuter Planaufgabe – von den Stimmberechtigten von Luzern beschlossen und würde die hierauf durchgeführte Prüfung zur Pflicht zum Erhalt oder zum Teilerhalt des Spitalzentrums mit Bettenhochhaus führen, hätte dies für die Baurechtseigentümerin LUKS zur Folge, dass sie den betreffenden Grundstücksteil nicht in dem Sinne nutzen könnte, wie dies von ihr vorgesehen ist. Sie könnte entsprechend keinen Park errichten, welche eine Landreserve für künftige Bedürfnisse darstellen sollte. Die LUKS kann das Spitalzentrum mit Bettenhochhaus nach Errichtung der Bauten gemäss Bebauungsplan nicht mehr selbst nutzen; sie hat hierfür keinen Verwendungszweck mehr. Auch wenn folglich durch die in Aussicht genommene Regelung der LUKS ihr Baurechtseigentum an der in Frage stehenden Fläche nicht entzogen wird und daher keine formelle Enteignung vorliegt, wird sie in der Ausübung ihrer dinglichen Rechte eingeschränkt. Aufgrund der dannzumaligen, konkreten Verhältnisse wäre folglich zu prüfen, ob diese Einschränkungen dergestalt sind, dass von einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung ausgegangen werden müsste. Dies kann im heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend geprüft werden. Immerhin würden sich die entsprechenden Fragen aber auf jeden Fall stellen.

VII. Zusammenfassung in Form der Beantwortung der Fragen

42. Die vorstehende Prüfung der aufgeworfenen Fragen lässt sich in Form deren Beantwortung wie folgt zusammenfassen:
43. *Ist die Formulierung der Abs. 2 bis 4 von Art. 35 der Bebauungsplanvorschriften gemäss Antrag für den Gegenvorschlag für das konstruktive Referendum materiell zulässig?*

Nein.

Art. 35 Abs. 2 Bebauungsplan soll dazu führen, dass das Spitalzentrum mit Bettenhochhaus erhalten oder teilerhalten und mit einem uneingeschränkten Zweck genutzt werden kann. In der besagten Zone für öffentliche Zwecke gemäss übergeordnetem Recht (§ 48 PBG) sind demgegenüber nur Bauten und Anlagen zulässig, welche für vorhandene und voraussehbare öffentliche Aufgaben notwendig sind. Entsprechend verstösst diese Regelung gegen übergeordnetes Recht und ist unzulässig (Ziffer III., lit. B. 1.). Überdies ist auch Art. 35 Abs. 3 Bebauungsplan unzulässig, da hiermit entgegen von § 187 PBG eine generelle Abbruchbewilligung eingeführt werden soll, welche nur mit Zustimmung der Legislative (Grosser Stadtrat) und nach Durchführung einer umgrenzten Güterabwägung erfolgen dürfte (Ziffer III., lit. B. 2.).

44. *Falls die Frage 1 zu bejahen ist, erfordert die vorgesehene materielle Änderung der Bebauungsplanvorschriften in Art. 35 eine erneute Vorprüfung, öffentliche Auflage und Behandlung von allfälligen Einsprachen?*

Ja.

Eine nachträgliche wesentliche Änderung von Bebauungsplanvorschriften muss gemäss §§ 69 und 61 Abs. 4 PBG zwingend zu einer öffentlichen Auflage der vorgesehenen Änderungen führen. Vorliegend sind die vorgesehenen Änderungen ohne Weiteres als wesentlich anzusehen (Ziffer IV., lit. C.).

45. *Ist es unter Berücksichtigung der Antwort zu Frage 2 zulässig, einen konstruktiven Gegenvorschlag bei Erreichen des Quorums von 10 Stimmen im Grossen Stadtrat als Referendumsvorlage zu veröffentlichen und beim allfälligen Zustandekommen eines konstruktiven Referendums, den städtischen Stimmberechtigten in einer Volksabstimmung zu unterbreiten?*

Ja.

Die Antwort auf die vorstehende Frage zur zwingenden Regelung im PBG zum Bebauungsplanverfahren führt dazu, dass bei einem Zustandekommen des konstruktiven Referendums die öffentliche Auflage für den Gegenvorschlag vorgenommen werden muss. Dabei ist fraglich, inwiefern das konstruktive Referendum gemäss Art. 14 Gemeindeordnung mit den Verfahrensvorschriften des Bebauungsplanverfahrens vereinbar ist (Ziffer V., lit. B.)

46. *Stellen sich Fragen der materiellen Enteignung oder einer Entschädigungspflicht aus Vertrauensschutz?*

Ja.

Die LUKS wäre bei einer Pflicht zur Erhaltung resp. Teilerhaltung des Spitalzentrums mit Bettenhochhaus in der Ausübung ihres Baurechtseigentum betroffen, nachdem sie hierfür keinen Verwendungszweck mehr hat und keine Reserve für spätere Bedürfnisse schaffen könnte. Je nach Intensität der dannzumaligen, konkreten Einschränkung müsste allenfalls von einer entschädigungspflichtigen materiellen Enteignung ausgegangen werden.

Luzern, 10. April 2025

Dr. Andreas Galli