Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
www.stadtrat.stadtluzern.ch

T 041 208 82 11
stadtrat@stadtluzern.ch

Stellungnahme zur Motion 146

Weniger Pflichtgestaltungspläne und raschere Realisierung von Wohnbauprojekten

Rieska Dommann namens der FDP-Fraktion vom 1. Dezember 2025
Antrag des Stadtrates: Ablehnung, StB 276 vom 22. April 2026

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 21. Mai 2026 abgelehnt

Ausgangslage

Der Motionär führt aus, dass insbesondere bei grösseren Bauvorhaben häufig eine Gestaltungsplanpflicht bestehe. Dies betreffe gerade auch Projekte, die für den gemeinnützigen Wohnungsbau vorgesehen seien. Die Erarbeitung solcher Gestaltungspläne habe in der Vergangenheit oft viele Jahre gedauert. Dies führe dazu, dass wichtige Wohnbauprojekte verzögert und die Kosten für Wohnraum erhöht würden. Als Folge daraus resultierten hohe Planungskosten, Bewilligungsgebühren, zusätzliche Kapitalkosten, steigende Baupreise und schlussendlich höhere Mietpreise. Mit einer Reduktion der Pflicht-gestaltungspläne könnten die Verfahren deutlich beschleunigt und Ressourcen effizienter eingesetzt werden.

Der Motionär fordert den Stadtrat auf, die Anzahl der im Bau- und Zonenreglement definierten Pflicht-gestaltungspläne nach Möglichkeit zu reduzieren. Zudem sollen Pflichtgestaltungspläne nur dort verlangt werden, wo dies aufgrund rechtlicher Vorgaben zwingend erforderlich sei oder andere, besonders wichtige Interessen gegenüber einer möglichen Beschleunigung des Verfahrens überwiegen würden. Bevor auf die Gestaltungspflicht verzichtet werde, seien die betroffenen Grundeigentümer anzuhören. Falls sie an einer Gestaltungsplanpflicht festhalten wollten, sei dies bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen.

Erwägungen

Gestaltungspläne dienen dazu, für ein Areal eine qualitativ hochwertige Überbauung sicherzustellen. Darin wird verbindlich festgelegt, wie ein Areal genutzt, bebaut und erschlossen werden soll. Dabei können spezifische und differenzierte Bestimmungen zur Bebauungsform festgelegt werden, wie dies über die Bau- und Zonenordnung (BZO) nicht möglich ist. In der BZO wird pro Areal lediglich eine maximale Überbauungsziffer (ÜZ) und eine maximale Gebäudehöhe (GH) festgelegt, was zu vorbestimmten Quadern mit einheitlichen Höhen führt. Bei einem Gestaltungsplan hingegen werden die Höhen spezifisch auf das Projekt festgelegt, welches z. B. aus einem Wettbewerb oder Studienauftrag hervorgeht. Insbesondere bei grösseren Arealen ist es zur Sicherung der städtebaulichen Qualität sinnvoll, eine differenzierte Festlegung zu machen, damit gewisse Bauten beispielsweise höher, andere grösser im Fussabdruck realisiert werden können. Dies ist nur mit dem Instrument des Gestaltungsplans möglich, da dieser in einem bestimmten Umfang Abweichungen von der BZO zulässt.
Das Mass der zulässigen Abweichung ergibt sich aus der zusätzlichen Qualität der Überbauung gegenüber einer Bauweise gemäss BZO. Dies kann u. a. durch sehr hohe energetische Baustandards, grössere öffentlich zugängliche Freiräume und Durchwegungen oder das Angebot an öffentlichen

Infrastrukturen (z. B. Kindergarten) sein. Solche Qualitäten lassen sich im normalen Baubewilligungsverfahren nicht einfordern, weil dort primär die Einhaltung der BZO-Vorschriften geprüft wird.
In Gebieten mit einer Gestaltungsplanpflicht kann durch diese zusätzlichen Qualitäten ein Bonus von bis zu 10 Prozent auf die Überbauungsziffer und 3 m auf die Gesamthöhe gewährt werden. Der zusätzliche Bonus für die Errichtung von gemeinnützigen Wohnungen beträgt 10 Prozent auf die Überbauungsziffer (Art. 58 BZR, 2. Auflage). Dabei handelt es sich um die maximal möglichen Boni gemäss § 75 Abs. 1 PBG. Die Gestaltungsplanpflicht ist damit auch ein Instrument, um zusätzliche Ausnützung mit hoher Qualität im Sinne der angestrebten Verdichtung zu ermöglichen. Spezifisch soll damit auch der gemeinnützige Wohnungsbau gefördert werden.

Ein Gestaltungsplan schafft Planungssicherheit und Verbindlichkeit. Nach Rechtskraft besteht für die Eigentümerschaft, Nachbarschaft, Investierende und die Stadt Luzern eine hohe Planungssicherheit, weil Spielräume und Grenzen klar geregelt sind und nicht bei jedem Baugesuch neu ausgehandelt werden müssen. Das Verfahren mit Planungsbericht, öffentlicher Auflage und Stadtratsbeschluss bietet zudem eine transparente Grundlage für die Mitwirkung und Einsprachen bereits auf der Stufe des Gesamtkonzepts. Konflikte werden so früh geklärt, und spätere Einsprachen gegen Einzelprojekte werden reduziert, was den nachfolgenden Baubewilligungsprozess entlastet. Nach Rechtskraft des Gestaltungsplans sinkt das Risiko, dass zentrale Projektparameter in späteren Verfahren nochmals grundsätzlich infrage gestellt werden. Banken und institutionelle Investierende schätzen die erhöhte Planungssicherheit, definierte Ausnützung und reduzierte Rechtsrisiken, was Finanzierung und Konditionen verbessern kann.

In Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht sind alle Parzellen innerhalb des Gestaltungsplanperimeters als Einheit zu betrachten; dadurch werden u. a. Erschliessung, Parkierung, Lärmschutz, Grün- und Freiflächen, Etappierung und Infrastrukturen gesamtheitlich beurteilt und koordiniert. Das verhindert Einzelbauten, die nicht aufeinander abgestimmt sind, reduziert Folgekosten und ermöglicht ganzheitliche Lösungen.

Untersuchung im Rahmen der Zusammenführung der BZO Stadtteile Littau und Luzern
In der zusammengeführten BZO (Stand 1. öffentliche Auflage 2022) ist für 47 Gebiete eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt. Dabei sind pro Gebiet auch die im Gestaltungsplan zu bearbeitenden Schwerpunkte festgelegt. Die Auswahl der Gebiete ergab sich aufgrund einer umfassenden Untersuchung im Rahmen der Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern (vgl. B+A 44 vom 6. Dezember 2023: «Zusammenführung der Bau- und Zonenordnungen der Stadtteile Littau und Luzern. Bau- und Zonenreglement. Zonenplan. Einsprachebehandlung und Anträge. Änderung des Reglements über private Fahrzeugabstellplätze (Parkplatzreglement)», Kapitel 6.6). Diese kam zu folgenden Ergebnissen:

- Im gesamten Stadtgebiet werden insgesamt 69 Gestaltungspläne ersatzlos aufgehoben, und 22 werden beibehalten.
- Im Stadtteil Littau werden 25 Gestaltungspläne ersatzlos aufgehoben. Drei rechtskräftige Gestaltungspläne bleiben bestehen, und im Zusammenhang mit einer Aufzonung oder einer Umzonung werden 10 neue Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht ausgeschieden.
- Im Stadtteil Luzern werden 44 Gestaltungspläne ersatzlos aufgehoben. 19 rechtskräftige Gestaltungspläne bleiben bestehen. Sie wurden in vorangehenden Zonenplanrevisionen festgelegt und sind nach wie vor richtig und wichtig. Als Beispiel kann das Gebiet Salzfass genannt werden. Dort geht es zentral um eine qualitätsvolle Eingliederung und einen guten Übergang in die Landschaft, um eine gute Erschliessung und die optimale ökologische Vernetzung am Siedlungsrand zu gewährleisten. Ein weiteres Beispiel ist das Areal Hochhüsliweid. Hier sind eine differenzierte Bebauung in Hanglage am Siedlungsrand und Landschaftsraum sowie Angebote für private und öffentliche Freiraumnutzung im Sinne der Qualitätssicherung wichtig.
- Bei vier Arealen (Fanghöfli, Schädrütihalde, Lindenfeld und Gütschhöhe) werden die Gestaltungspläne aufgehoben, und aufgrund der städtebaulich exponierten Lage im Stadtgefüge wird für die Weiterentwicklung der bestehenden Überbauungen eine neue Gestaltungsplanpflicht festgelegt.

– Damit auch neuere Gestaltungspläne, die entweder noch in Erarbeitung, noch nicht rechtskräftig oder aber rechtskräftig, jedoch noch nicht umgesetzt sind, weiterbearbeitet werden können, wurden bei 11 Gebieten mit einer Gestaltungsplanpflicht die Dichtebestimmungen angepasst (u. a. Schlösslihalde, Hermitage).

Im Anhang 5 des BZR (1. Auflage) sind alle Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht und die bei der Umsetzung zu bearbeitenden Schwerpunkte aufgelistet (https://poi.stadtluzern.ch/SPL/bzo/BZR.pdf).

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass eine erneute Prüfung der Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht nicht zielführend ist. Im Rahmen der Zusammenführung der BZO wurde eine detaillierte Auslegeordnung gemacht. Es liegen keine neuen Erkenntnisse oder Gegebenheiten vor, die eine solche erneute Prüfung rechtfertigen würden.

Zusätzliche Ressourcen zur Bearbeitung der Gestaltungspläne
Zwecks Beschleunigung der Verfahren wurden Ressourcen zur Bearbeitung der Gestaltungspläne bei der Dienstabteilung Städtebau aufgestockt (vgl. B+A 23 vom 16. Juni 2025: «Aufgaben und Ressourcen Dienstabteilung Städtebau. Beschleunigung des Gestaltungsplanverfahrens. Zusätzliche personelle Ressourcen»). Die neue Fachperson wird derzeit eingearbeitet. Ebenso wird der Gesamtprozess genau analysiert. Wo sich Optimierungspotenzial ergibt, wird dieses genutzt und hinsichtlich Beschleunigung umgesetzt. Insbesondere die Möglichkeiten einer verstärkten digitalen Unterstützung des Prozesses werden geprüft. Es ist danach mit einer Beschleunigung der Gestaltungsplanverfahren zu rechnen, indem die Projekte, insbesondere auch die von gemeinnützigen Wohnbauträgerschaften, mit mehr Ressourcen enger und strukturierter begleitet werden.
Die Aufhebung einer Gestaltungsplanpflicht führt gemäss Erfahrung auch nicht automatisch zu einem schnelleren Verfahren. Fehlt eine stimmige Arealplanung, könnte dies zu Verzögerungen bei einzelnen Bauvorhaben im späteren Baubewilligungsprozess führen.

Fazit
Der Stadtrat ist der Meinung, dass die Auslegeordnung im Rahmen der BZO-Zusammenführung detailliert aufzeigt, weshalb für 47 Gebiete eine Gestaltungsplanpflicht weiterhin sinnvoll ist. Der Gestaltungsplan ermöglicht qualitativ bessere Projekte mit in der Regel höherer Ausnützung; dies zugunsten der angestrebten Verdichtung nach innen und der Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Abgrenzung der Pflichtgebiete folgt unterschiedlichen Zielsetzungen und ist nachvollziehbar begründet. Es liegen somit gewichtige Interessen vor, die gegen eine Aufhebung einzelner Pflichtgebiete sprechen. Der Gestaltungsplan bietet zudem Planungssicherheit für die nachfolgenden Baubewilligungsverfahren und führt in dieser Prozessphase zu weniger Verzögerungen. Mit den zusätzlichen personellen Ressourcen bei der Dienstabteilung Städtebau wird das Gestaltungsplanverfahren künftig beschleunigt.

Der Stadtrat lehnt die vom Motionär vorgeschlagene Reduktion der Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht und somit die Motion ab.