



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zum

### Postulat 354

Luzia Vetterli namens der SP/JUSO-Fraktion und  
Noëlle Bucher namens der G/JG-Fraktion  
vom 18. Juli 2016  
(StB 8 vom 11. Januar 2017)

**Wurde anlässlich  
Ratssitzung vom  
16. Februar 2017  
überwiesen.**

### **Stadtoasen: Innenhöfe begrünen und nutzen**

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Der Stadtrat von Luzern wird aufgefordert aufzuzeigen, mit welchen Mitteln der ursprüngliche Charakter von Innenhöfen erhalten und für Anwohnende vermehrt nutzbar gemacht werden kann.

Der Stadtrat ist vom Mehrwert von begrüneten Innenhöfen für eine hohe Lebensqualität in dichten städtischen Gebieten überzeugt und begrüsst grundsätzlich eine verstärkte Nutzbarmachung für Anwohnerinnen und Anwohner. Gerade im Zuge der inneren Verdichtung kommt den Innenhöfen in dicht besiedelten Quartieren mit Blockrandbebauungen eine zentrale Bedeutung als Freiräume zu.

#### **Ausgangslage**

In der Stadt Luzern gibt es rund 60 Innenhöfe in den Quartieren Hirschmatt-Neustadt und Bruch. Die Blockrandbebauungen aus der Gründerzeit weisen meist grosszügige Innenhöfe mit hohem architektonisch-städtebaulichem Wert auf und sind in der Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Luzern deshalb der Ortsbildschutzzone B zugewiesen. Eine einheitliche „ursprüngliche“ Nutzung dieser Innenhöfe gab bzw. gibt es jedoch nicht. Vielmehr existieren verschiedene Typologien von Innenhöfen betreffend Eigentümerschaft, Grösse, Nutzung und Begrünungsgrad. Die heutige Sichtweise auf die Innenhöfe aus dem 19. Jahrhundert als grüne „Stadtoasen“ ist in den seltensten Fällen deckungsgleich mit der Nutzung und der Bedeutung zur Zeit ihrer Entstehung. Viele Innenhöfe wurden damals für eine Gewerbenutzung und nicht als Grün- oder Freiräume geplant. Das ist heute noch an bestehenden Bauten in manchen Innenhöfen sowie an Wohnungsgrundrissen aus der damaligen Zeit zu erkennen. So wurden repräsentative Räume zur Strasse und Küchen, WCs sowie Treppenhäuser zu den Gewerbehöfen hin ausgerichtet.

Begrünte, vielfältig genutzte und belebte Innenhöfe von Wohnbebauungen leisten heute einen wichtigen Beitrag zur Lebensqualität in urbanen Gebieten und sind von sozialer und ökologischer Bedeutung. Der Stadtrat begrüsst daher das vom Innerschweizer Heimatschutz initiierte Projekt „innenhof-luzern.ch“. Ganz allgemein werden mit der inneren Verdichtung solche (privaten) Freiräume an Bedeutung gewinnen und die Anforderungen an ihre Qualität steigen. Die aktuell laufenden Projekte „Stadtraum Luzern – Strategien für die Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums“, die Freiraumanalyse und der Zertifizierungsprozess

„Grünstadt Schweiz“ sind Nachweise, dass die Stadt Luzern den Wert ihrer öffentlichen und privaten Freiräume anerkennt und diese entsprechend nachhaltig gestaltet und pflegt. Die Freiraumanalyse, welche derzeit im Auftrag der Dienstabteilung Stadtentwicklung erarbeitet wird, soll des Weiteren Aufschluss über die Defizite betreffend Grünraumversorgung in der Stadt Luzern geben. Die daraus resultierende Freiraumstrategie wird im Raumentwicklungskonzept der Stadt Luzern (REK) abgebildet sein und in einer Gesamtsicht zeigen, in welchen Gebieten besonderer Handlungsbedarf besteht. Sie wird auch aufzeigen, in welchen Quartieren privaten Freiräumen eine grössere Bedeutung zukommt als in anderen.

### **Bisherige Arbeiten und Erfahrungen**

Um die Begrünung von Innenhöfen zu erhalten und zu fördern, gibt es bereits heute entsprechende planungsrechtliche Vorgaben und Beratungsangebote. So sind gemäss Art. 33 Abs. 2 Bau- und Zonenreglement (BZR) nicht bebaubare Flächen im Gebiet der geschlossenen Bauweise so weit wie möglich zu begrünen, und Parkplätze dürfen nur unter dem gewachsenen oder tiefer gelegten Terrain erstellt werden (ausnahmsweise Besucherparkplätze oberirdisch). Ergänzend bestehen zu einigen Bebauungsplänen Bestimmungen zur Begrünung von Innenhöfen und Aussenräumen. Ihre grösste Wirksamkeit zeigen die genannten Bestimmungen bei Bewilligungsverfahren von grösseren Neubauten – insbesondere im Rahmen von Sondernutzungsplänen wie dem Bebauungsplan B 140 Grossmatte West oder bei Wettbewerbsverfahren wie bei der Tribschenstadt oder den abl-Überbauungen Himmelrich III und Himmelrich I.

Darüber hinaus führten die Vorgaben des Bau- und Zonenreglements bislang jedoch zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation. Dies hängt massgeblich damit zusammen, dass die Regelungen nur im Zusammenhang mit einem bewilligungspflichtigen Bauvorhaben zur Anwendung kommen können. Grossmehrheitlich betreffen diese im Bereich der Blockrandbebauungen aber nur die Gebäudesubstanz. Die eigentlichen Innenhofbereiche bleiben ausgeklammert und können somit auch nicht Gegenstand entsprechender Bauvorschriften sein. Die in den Innenhöfen befindlichen Bauten und Anlagen (z. B. Parkplätze) fallen unter die Bestandesgarantie (§ 178 PBG), die wiederum auf der Eigentumsgarantie (Art. 36 BV) basiert.

Im Postulat wird vorgeschlagen, in Anlehnung an Art. 33 Abs. 1 BZR zur Umgebungsgestaltung der offenen Bauweise einen Minimalanteil nutzbarer Grünflächen auch bei der geschlossenen Bauweise einzuführen. Aus Sicht des Stadtrates würde diese Massnahme zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation führen. Auch diese Regelung würde nur im Zusammenhang mit konkreten Bauvorhaben zum Tragen kommen. Zudem ist ihre Handhabung aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausgangssituationen in den verschiedenen Innenhofotypen stark erschwert.

Als weitere Hürde, die der qualitativen Aufwertung von Innenhöfen entgegensteht, erweist sich immer wieder die vielfach kleinteilige Parzellierung mit einer entsprechend grossen Zahl von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern. Deren Vorstellungen und Interessen im Hinblick auf die Nutzung und die Entwicklung der Innenhöfe weichen oftmals stark voneinander ab. Vorhandene privatrechtliche Regelungen (Dienstbarkeiten und Überfahrtsrechte auf den jeweiligen Grundstücken) erschweren die Situation zusätzlich. Hinzu kommt, dass das

Aufwertungspotenzial der Innenhöfe je nach Bebauungsstruktur, Grösse und Nutzung sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In Innenhöfen mit bestehenden gewerblich genutzten Gebäuden ist das Aufwertungspotenzial oftmals stark eingeschränkt. Zudem ist der Stadtrat der Meinung, dass bestehende Gewerbebauten und -nutzungen in manchen Innenhöfen nicht verdrängt werden sollten. Während die Innenhofbauten über Sonderbaulinien in der Bau- und Zonenordnung geschützt sind, wird ein grösserer Teil der verbleibenden Aussenräume für Erschliessungszwecke (z. B. Fusswege, Zufahrten für Gewerbe oder Feuerwehr) benötigt.

Diese schwierigen Rahmenbedingungen waren ein wesentlicher Grund für die Einstellung eines in den 1990er-Jahren bei der Dienstabteilung Umweltschutz angesiedelten Projekts zur Revitalisierung von Innenhöfen. Allein schon die Aufhebung einiger weniger nicht bewilligter Parkplätze ohne Bestandesgarantie ist mit sehr hohem Aufwand verbunden, wie beispielhaft die Erfahrungen der vergangenen Jahre mit dem Masterplan Rhynauerhof (2009) zeigen. Mit dem Masterplan wurde versucht, unter Einbezug der Eigentümerinnen und Nutzer einen intakten Innenhof zu erhalten und dessen Entwicklung zu steuern. Eine ausschlaggebende Voraussetzung für die Umsetzung der gemeinsamen Gestaltung und Planung des Rhynauerhofs war, dass der Innenhof im Grundbuch als Gemeinschaftseigentum der Eigentümer angrenzender Parzellen (darunter eine Baugenossenschaft) eingetragen ist, was nur auf einen Bruchteil der Innenhöfe in Luzern zutrifft. Obwohl der Hof ein Vorzeigebispiel für einen vielfältig genutzten und begrüntem Innenhof ist, zeigt er auch, wie lange es von der Feststellung und dem Nachweis der Widerrechtlichkeit eines Parkplatzes über den Schriftverkehr und die damit zusammenhängenden Verfahren bis zu dessen Aufhebung dauern kann. Voraussetzung für die Aufhebung eines Parkplatzes ist, dass seine Widerrechtlichkeit (kein Anspruch auf Bestandesgarantie) belegt werden kann, was oft sehr schwierig ist. Die rechtlichen Grundlagen, um gegen bewilligte Parkplätze (Eigentumsgarantie) und solche mit Bestandesgarantie vorzugehen, fehlen heute gänzlich.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Stadt im Hinblick auf die gewünschte Förderung der Begrünung und Nutzbarmachung von Innenhöfen für Anwohnende in einem hohen Mass auf die freiwillige Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer zur Kooperation, sowohl untereinander als auch mit der Stadtverwaltung, angewiesen ist.

### **Haltung des Stadtrates**

Aufgrund des grossen öffentlichen Interesses an qualitativ hochwertigen Frei- und Grünräumen im Zusammenhang mit der Innenverdichtung ist der Stadtrat trotz schwieriger Rahmenbedingungen bereit, sich für eine vermehrte Begrünung und Nutzbarmachung von Innenhöfen für Anwohnende zu engagieren.

Die Erfahrungen zeigen, dass zur Verbesserung der Situation in Innenhöfen eine Kombination von verschiedenen Massnahmen nötig ist, welche sowohl eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen als auch die Schaffung von Anreizen und die verstärkte Sensibilisierung der Grundeigentümerinnen und Bewohner betreffen. Der Stadtrat ist daher der Meinung, dass es zur umfassenden Betrachtung des Themas und einer vertieften Auseinandersetzung mit möglichen Massnahmen eines eigenständigen Projekts bedarf.

Als Voraussetzung für den Erfolg eines solchen Projekts zur Aufwertung von Innenhöfen erachtet der Stadtrat die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Daher soll im Rahmen der anstehenden Überarbeitung des Parkplatzreglements (voraussichtlich 2018) durch das Tiefbauamt, Bereich Mobilität, die Einführung einer neuen Bestimmung geprüft werden, um bewilligte Parkplätze und Parkplätze mit Bestandesgarantie in Innenhöfen bis zu einem bestimmten Zeitpunkt aufheben zu können. Ein solcher Eingriff in die Eigentumsгарantie verlangt eine formell-gesetzliche Grundlage (neue Bestimmung im Parkplatzreglement), die Interessenabwägung zwischen der Öffentlichkeit und Privaten und die Verhältnismässigkeit der Massnahme. Zur Verhältnismässigkeit der Massnahme wird eine angemessene Übergangsfrist von zehn Jahren beitragen. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die bewilligten Parkplätze und die Parkplätze mit Bestandesgarantie in Innenhöfen abzubauen.

Zur Kontrolle der Einhaltung eines solchen neuen Reglements wird es zusätzliche Stellenprozentage brauchen. Ferner sind weitere Massnahmen zu ergreifen, damit die Innenhöfe nach Aufhebung der Parkplätze auch tatsächlich begrünt und aufgewertet werden können sowie Nutzungskonflikten vorgebeugt werden kann. Für die Schaffung von Anreizen und die Unterstützung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei der Gestaltung und Begrünung von Innenhöfen werden weitere finanzielle und personelle Ressourcen vonnöten sein.

Der Stadtrat ist bereit, nach Inkrafttreten des neuen Parkplatzreglements mit entsprechender Bestimmung (voraussichtlich 2019) die Dienstabteilung Stadtentwicklung mit einem Bericht und Antrag (B+A) zu beauftragen. Darin sollen mögliche Ansätze zur Aufwertung von Innenhöfen und dafür benötigte Ressourcen aufgezeigt und die jeweiligen Zuständigkeiten geklärt werden. Unter anderem sollen im Bericht und Antrag folgende Massnahmen geprüft und abgehandelt werden:

- Die Erstellung eines verbindlichen, praxisnahen Leitfadens zur Sicherung der gestalterischen, funktionalen und ökologischen Qualität von Aussen- und Freiräumen auf privaten Grundstücken. Im Leitfaden kann ein Schwerpunkt auf die Situation der innerstädtischen Innenhöfe gelegt werden. Er soll u. a. Aussagen zur Qualität von Spiel- und Aufenthaltsflächen und zur Begrünung enthalten. Der Leitfaden dient als wichtige fachliche Grundlage für die vielfältigen Kontakte zwischen den in Planungs- und Bewilligungsverfahren involvierten städtischen Stellen und den jeweiligen Bauherrschaften bzw. Grundeigentümerinnen und ihren Planern.
- Die Fortführung und bei Bedarf Intensivierung bestehender Beratungs- und Unterstützungsangebote wie das bei der Dienstabteilung Umweltschutz angesiedelte Projekt „Luzern grünt“, das vor allem auf die ökologische Aufwertung von privaten Aussenräumen ausgerichtet ist, oder die Aktivitäten der Stadtgärtnerei im Zusammenhang mit Urban-Gardening-Projekten. Dabei ist eine Erhöhung der jeweiligen Projektbudgets und der Stellenprozentage zu prüfen.

- Eine mögliche Zusammenarbeit mit Stiftungen (wie z. B. Stiftung Natur & Wirtschaft) zur Prämierung von besonders gelungenen Innenhöfen bzw. grossen Verbesserungen und Aktivitäten.
- Dafür sind die nötigen Ressourcen bereitzustellen.

Der „ursprüngliche“ Charakter von Innenhöfen beinhaltet für den Stadtrat sowohl die gewerbliche Nutzung als auch die Begrünung und die Nutzung durch Anwohnerinnen und Anwohner.

**Der Stadtrat nimmt das Postulat entgegen.**

Stadtrat von Luzern

