



Luzern, 5. Juli 2017

INFOBLATT

Umgang mit altrechtlichen Sondernutzungsplanungen

1 Ausgangslage: Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) und Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes

Anfang 2014 wurde das totalrevidierte kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG) in Kraft gesetzt. Mit der Revision wurden die bisherigen Baubegriffe und Messweisen abgelöst durch schweizweit vereinheitlichte Begriffe – eine Folge des Beitritts des Kantons Luzern zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB). Die Totalrevision des PBG stellt ein eigentlicher Systemwechsel dar, wird die zulässige Nutzung doch nicht mehr über das Volumen (konkret: Ausnützungsziffer [AZ]), sondern neu über das Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche (Überbauungsziffer [ÜZ]), kombiniert mit einer maximal zulässigen Höhe (Gesamthöhe) definiert. Die neuen Baubegriffe und Messweisen lassen sich deutlich einfacher ermitteln und stellen damit eine wesentliche Vereinfachung in der Praxis dar.

Innerhalb von 10 Jahren seit Inkrafttreten der PBG-Revision vom 17. Juni 2013, also bis Ende 2023, haben die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen an das neue Recht anzupassen (§ 224 PBG). Zahlreiche Gemeinden haben mit der Anpassung bereits begonnen, einige wenige stehen kurz vor Vollendung.

Im Rahmen der Ortsplanungsrevision haben die Gemeinden geltende Sondernutzungsplanungen auf ihre Kompatibilität mit dem neuen Recht zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen oder aufzuheben. Dies fordern sowohl die Rechtsordnung als auch die Rechtsprechung. Auch aus praktischen Gründen ist die Überprüfung und gegebenenfalls Aufhebung oder Anpassung geboten, da sich die altrechtlichen Baubegriffe und Messweisen (z.B. maximal zulässige AZ) regelmässig nicht in die neurechtlichen Baubegriffe umrechnen lassen. Bei einem Widerspruch zwischen dem neuen übergeordneten kommunalen Recht (Zonenplan und BZR) und dem auf altem Recht beruhenden Gestaltungsplan kann dies dazu führen, dass in einem Gestaltungsplangebiet keine Baubewilligungen mehr erteilt werden können, was es möglichst zu verhindern gilt. Der Rechtsdienst hat zusammen mit der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi) fünf Varianten entwickelt, wie geltende Gestaltungspläne aufgehoben oder angepasst werden können. Nachfolgend (vgl. Ziff. 4) werden diese Varianten kurz beschrieben.

2 Unmittelbare Auswirkungen des Systemwechsels

2.1 Fehlende Definitionen im übergeordneten Recht

Der Systemwechsel führt dazu, dass die Definitionen der bislang verwendeten Baubegriffe und Messweisen ihre bisherige Verankerung im übergeordneten Recht spätestens Ende 2023 verlieren, da die im Anhang des PBG und der Planungs- und Bauverordnung (PBV) enthaltenen Definitionen zu diesem Zeitpunkt ausser Kraft treten. Nicht angepasste alt-

rechtliche Sondernutzungsplanungen enthalten somit Begriffe, die im übergeordneten Recht nicht mehr abgestützt sind. Es kommt zu Regelungslücken.

2.2 Widersprüchlichkeit zwischen altrechtlichen Sondernutzungsplanungen und neuem, übergeordnetem Recht

Die Umsetzung des übergeordneten kantonalen Rechts in die kommunalen BZOs führt zu einem Widerspruch zwischen diesen und den altrechtlichen, nicht angepassten Sondernutzungsplanungen. Ist beispielsweise in einem geltenden Gestaltungsplan die zulässige Ausnutzung mit einer AZ definiert, wird aber im BZR die zulässige Nutzung neu mittels ÜZ und/oder Gesamthöhe definiert, lässt sich die gemäss Gestaltungsplan zulässige AZ nicht in die ÜZ umrechnen. Es fehlt damit an einer verbindlichen Festlegung der zulässigen Dichte (und ev. Bauweise) im betroffenen Gebiet.

2.3 Planungszonenwirkung

Ab dem Zeitpunkt ihrer öffentlichen Auflage gelten neue Nutzungspläne und Bau- und Nutzungsvorschriften als Planungszone (§ 85 Abs. 2 PBG). Ab sofort sind bei der Beurteilung von Baugesuchen die geltenden (altrechtlichen) und die öffentlich aufliegenden, neuen Vorschriften zu beachten. Ist es nun nicht möglich, sowohl die alt- als auch die neurechtlichen Vorgaben gleichzeitig zu erfüllen, können keine neuen Baubewilligungen erteilt werden.

3 Lösung: Überprüfung und Anpassung der Sondernutzungspläne

Um diese Auswirkungen zu beseitigen, sind alle geltenden Sondernutzungsplanungen zu überprüfen, und, soweit sie im Widerspruch zum übergeordneten neuen Recht stehen, anzupassen oder gar aufzuheben.

Bereits bei früheren Systemwechseln¹ hat diese Überprüfungs- und Anpassungspflicht bestanden. Ihr wurde jedoch regelmässig nicht nachgelebt. Dies führte in den folgenden Jahren und Jahrzehnten zu diversen Rechts- und Planungsunsicherheiten, was wiederum mühselige und kostenintensive Rechtsstreitigkeiten provozierte. Letztlich allerdings mussten die altrechtlichen Sondernutzungsplanungen stets an das geänderte übergeordnete Recht angepasst werden, um die erwünschten Projekte realisieren zu können.

Diese Erfahrungen zeigen, dass es sich lohnt, die Überprüfung der Sondernutzungsplanungen proaktiv anzugehen und sich von Altlasten zu befreien. Dies ist sowohl für die das Gesetz vollziehenden Gemeinden als auch für die Grundeigentümer gewinnbringend.

4 Umsetzungsvarianten

In den laufenden Ortsplanungsrevisionen konnten der Rechtsdienst und die Dienststelle rawi zahlreiche geltende Sondernutzungsplanungen beurteilen und gemeinsam mit den Planern und Gemeinden Lösungen für unterschiedliche Ausgangslagen entwickeln. Heraus kristallisiert haben sich fünf Varianten, auf welche nachfolgend genauer eingegangen wird. Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass die überwiegende Mehrheit der beurteilten Gestaltungspläne ohne weiteres aufgehoben werden kann (Varianten 1a und 1b).

4.1 Varianten mit Aufhebung des Gestaltungsplans

Variante 1a: Ersatzlose Aufhebung

Bei dieser Variante wird ein geltender Gestaltungsplan im Rahmen der Ortsplanungsrevision ersatzlos aufgehoben. Die Aufhebung erfolgt, indem in einem Anhang zum BZR in einer Liste all jene Gestaltungspläne bezeichnet werden, die integral aufgehoben werden. Mit dem Be-

¹ Vgl. Wechsel von der Ausnutzungsziffer gemäss PBG vom 7. März 1989 und Planungs- und Bauverordnung vom 3. Januar 1990 auf die Ausnutzungsziffer gemäss Änderung der PBV vom 19. Dezember 1995.

schluss der Stimmberechtigten beziehungsweise des kommunalen Parlaments der Ortsplanungsrevision und der nachträglichen Genehmigung der Ortsplanungsrevision durch den Regierungsrat ist die Aufhebung sehr einfach möglich (§ 22 Abs. 3 PBG).

Für die Parzellen, welche bislang mit einem aufzuhebenden Gestaltungsplan überlagert waren, ist nun die Regelbauweise massgeblich. Um eine zweckmässige Grundnutzung festzulegen, ist es zentral, Klarheit über die gewünschte zukünftige Entwicklung zu haben. Die zulässige Gesamthöhe und ÜZ können so festgelegt werden, dass beispielsweise eine nachträgliche Verdichtung ermöglicht wird. In gestalterischer Hinsicht lassen sich in der Grundnutzung beispielsweise Baubereiche festlegen, so dass auch über die Anordnung von Bauten verbindlich entschieden werden kann. Ein entsprechendes Bedürfnis kann beispielsweise bestehen, wenn eine spezielle Anordnung der Bauten im Sinne eines gesamtheitlichen Erscheinungsbildes erhalten werden soll. Freihaltebereiche wie bestehende Spielplätze oder Gebiete innerhalb des Waldabstandes lassen sich beispielsweise mit Grünzonen sichern.

Dieses Vorgehen eignet sich besonders für fertiggestellte und weitgehend fertiggestellte Gestaltungspläne. Auch Gestaltungspläne, die – wie früher üblich – primär die Erschliessung regelten, sollten aufgehoben werden.



Wir verweisen auf die Beispiele 1 bis 3 im Anhang.

Variante 1b: Aufhebung und Erlass einer entsprechenden Spezialzone in der Grundnutzung

Teilweise enthalten geltende Gestaltungspläne Vorschriften, welche über die Grundordnung hinausgehen (z.B. zur Gestaltung, Firstrichtung etc.). Besteht ein Interesse, diese Vorschriften beizubehalten, können diese in die Grundordnung überführt werden. Die Aufhebung des Gestaltungsplans ist damit möglich.

Sinnvollerweise ist für das betreffende Gestaltungsplangebiet eine massgeschneiderte Spezialzone festzulegen, welche im BZR näher beschrieben wird. Ein weiteres praktikables Instrument stellen Baubereiche, (Pflicht-)Baulinien und Grünzonen dar, welche direkt im Zonenplan festgelegt werden können. Sollte die Lesbarkeit des Zonenplans damit eingeschränkt sein, kann ein vergrößerter und vermasster Ausschnitt des Zonenplans im Anhang des BZR abgebildet werden.

Diese Variante bietet sich an, wenn man die Einheitlichkeit eines Gebietes bewahren möchte, ohne aber unnötige oder veraltete Gestaltungsplanvorschriften weiterhin mitzuführen. Das Vorgehen führt zu einer Entschlackung, gleichzeitig aber ermöglicht es, dass die betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer ihre Liegenschaften unabhängig voneinander entwickeln können. Auch kann in der Grundnutzung beispielsweise auf eine nachträgliche Verdichtung hingewirkt werden.



Wir verweisen auf die Beispiele 4 bis 6 im Anhang.

4.2 Varianten ohne Aufhebung des Gestaltungsplans

Variante 2a: Einfacher Fall

Ist es nicht möglich, einen Gestaltungsplan koordiniert mit der Ortsplanungsrevision aufzuheben, empfiehlt es sich, die zukünftig angestrebte Nutzung (Erhalten, Erneuern, Verdichten mit An- und Zwischenbauten oder Aufstockungen) trotzdem bereits in der Grundnutzung zu definieren – andernfalls würde bei der späteren Anpassung des Gestaltungsplans eine Teilrevision der Grundnutzung erforderlich.

Das erste Baugesuch, das nach der Ortsplanungsrevision eingereicht wird, löst bei dieser Variante allerdings die Pflicht aus, den Gestaltungsplan den geänderten übergeordneten Vorschriften anzupassen, da die eingangs erwähnten Widersprüche ja bei diesem Szenario bis dahin noch bestehen. Eine Anpassung entfällt in der Regel, wenn die Bauvolumen im Gestaltungsplan über Baubereiche und Höhenkoten geregelt sind.



Wir verweisen auf das Beispiel 7 im Anhang.

Variante 2b: Komplexer Fall

Bei komplexeren Ausgangslagen kann in der Grundnutzung eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt werden. Im BZR sind für diese Gebiete ergänzende Vorschriften namentlich zum Inhalt, zu den Zielen und zur zukünftig zulässigen Nutzung zu erlassen (§ 75 Abs. 1 PBG). Überbauungskonzepte können beispielsweise im Anhang des BZR abgebildet werden. Dieses Vorgehen bietet sich an, wenn bereits Überbauungskonzepte bestehen oder Stärken eines bisherigen Gestaltungsplans in der Grundnutzung abgebildet und verankert werden sollen.



Wir verweisen auf das Beispiel 8 im Anhang.

Variante 2c: Zweistufiges Verfahren ("Einfrieren")

Ist die zukünftige Entwicklung eines Gestaltungsplangebietes noch offen oder soll der Status quo erhalten werden, bietet es sich an, in der Grundnutzung vorerst eine Erhaltungszone auszuscheiden (Erhalt der bestehenden Nutzung/ Überbauungsstruktur, "Einfrieren"). In einem zweiten Schritt kann das Gebiet – soweit nicht der Status quo erhalten bleiben soll – gemeinsam mit den Grundeigentümerschaften neu beplant werden (z.B. Erneuerung, Verdichtung). Ist dieser Schritt abgeschlossen, kann die Planung im Rahmen einer Teilrevision der Ortsplanung und einer Anpassung oder Aufhebung des bestehenden Gestaltungsplans gesichert werden.



Wir verweisen auf das Beispiel 9 im Anhang.

5 Vorteile einer Aufhebung

Die Regeldichte und der Regelungsbedarf in Sondernutzungsplänen haben sich im Laufe der Zeit verändert. Es lohnt sich daher – unabhängig von einer Gesetzesrevision – geltende Sondernutzungsplanungen von Zeit zu Zeit einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Definitiv angezeigt ist die Prüfung nach der Änderung von übergeordnetem Recht, dies aus den vorgängig dargelegten Gründen.

So zeigt sich in der Praxis oft, dass gerade nach der Realisierung von Sondernutzungsplangebieten die detaillierten Vorschriften überflüssig beziehungsweise unzweckmässig werden. Wird der Sondernutzungsplan integral aufgehoben oder auch nur teilweise geändert, führt dies zu einer Reduktion der anwendbaren und zu berücksichtigenden Vorschriften und damit zu einer Vereinfachung. Mögliche Widersprüche zum übergeordneten Recht und der Interpretationsspielraum entfallen. Nicht zuletzt werden die involvierten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer voneinander unabhängig: Denn ohne Anpassung wäre gemäss Variante 2a beim ersten Baugesuch der gesamte Sondernutzungsplan anzupassen, wofür es entweder die Zustimmung aller Grundeigentümerinnen und -eigentümer braucht, oder aber die Änderung auf Gesuch hin durch den Gemeinderat auf Kosten der Grundeigentümerschaft zu erfolgen hat (§ 74 PBG).

Nicht zuletzt kann die wirtschaftliche Attraktivität einer Liegenschaft gesteigert werden, wenn sie von den umliegenden Liegenschaften entflochten wird und weitgehend "unabhängig" ist.

Mögliche Investoren werden sich scheuen, eine Liegenschaft zu erwerben, die in einem komplizierten Geflecht von Vorschriften und Eigentümern steckt, da ihre Entwicklung und Modernisierung oftmals deutlich komplizierter ist als bei Liegenschaften ausserhalb von Sondernutzungsplanungen.

6 Vorteile einer koordinierten Überprüfung und Anpassung beziehungsweise Aufhebung

Im Zuge der Ortsplanungsrevision ist das gesamte Gemeindegebiet zu beplanen und es sind verbindliche Aussagen über die Absichten in den einzelnen Planungsgebieten zu machen. Basierend auf diesen Überlegungen sind die unterschiedlichen Grundnutzungen auf dem gesamten Gemeindegebiet festzulegen und zu beschreiben. Diese Überlegungen sind zwingender und grundlegender Bestandteil einer Ortsplanungsrevision. Sie können nicht auf später verschoben werden.

Werden im Zuge dieser Überlegungen die Sondernutzungsplanungen mitberücksichtigt, führt dies zu einer Vereinfachung des Verfahrens. Die getätigten Überlegungen lassen sich direkt und in einem Zug umsetzen. Verschiebt man die Aufhebung der Sondernutzungsplanungen auf später, kann es sein, dass dieselben Diskussionen zweimal geführt werden müssen. Dies führt auch dazu, dass der integrale Rechtsmittelweg bis ans Bundesgericht zweimal offensteht. Erfolgt die Aufhebung koordiniert mit der Ortsplanungsrevision, kann der Beschluss nur einmal angefochten werden.

7 Verfahrensrechtlicher Hinweis

Zuletzt ist auf Folgendes hinzuweisen: Zeigt sich, dass eine Aufhebung oder Anpassung aufgrund öffentlicher Interessen erforderlich ist, kann der Gemeinderat auch bei Uneinigkeit der betroffenen Grundeigentümerschaften auf Eigeninitiative die Aufhebung oder Änderung von Gestaltungsplänen verlangen (§ 74 Abs. 4 PBG). Es ist anzunehmen, dass Gerichte die Einschätzung, wonach die Anpassung von Gestaltungsplänen an das totalrevidierte übergeordnete Recht im öffentlichen Interesse erforderlich ist, stützen werden.

8 Übergangsrechtliche Bestimmung für Sondernutzungspläne

Der Kantonsrat hat an der Session vom 19. Juni 2017 mit der Botschaft B 72 "Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich" auch einen neuen § 224 Abs. 2 beschlossen:

Zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der Zonenpläne und Bau- und Zonenreglemente gemäss Absatz 1 nicht oder nur teilweise realisierte Bebauungs- und Gestaltungspläne können bis spätestens Ende 2023 noch nach den weiter geltenden älteren Bestimmungen gemäss Anhang 1 fertiggestellt werden. Diese Regelung gilt nicht für die von der Gemeinde in der Bau- und Zonenordnung speziell bezeichneten Bebauungs- und Gestaltungspläne.

Die Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2018 Kraft, sofern nicht das Referendum ergriffen wird. Die Referendumsfrist läuft am 23. August 2017 ab.

In der Praxis ist diese Übergangsregelung von Bedeutung, wenn heute schon bestehende neuere Bebauungs- oder Gestaltungspläne noch nicht oder nicht vollständig überbaut sind. Wie oben ausgeführt (Ziff. 2.) kann die öffentliche Auflage der Ortsplanung aufgrund der Planungszonenwirkung dazu führen, dass eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer die Überbauung erst nach Anpassung des Sondernutzungsplans an das neue Recht realisieren kann. Das ist unbefriedigend, wenn ein Sondernutzungsplan mit einem guten Überbauungskonzept vorliegt. Daher dürfen gemäss dem neuen § 224 Abs. 2 PBG nicht oder nur

teilweise realisierte Sondernutzungspläne bis spätestens Ende 2023 noch nach den weiter geltenden älteren Bestimmungen gemäss Anhang PBG fertiggestellt werden.

Auch bei solchen noch nicht fertiggebauten Sondernutzungsplangebieten muss aber die Gemeinde die Möglichkeit haben, die Weitergeltung des bisherigen Rechts auszuschliessen, wenn anstelle des bisherigen Überbauungskonzepts gemäss Gestaltungsplan eine Verdichtung gemäss neuer Bau- und Zonenordnung vorgesehen werden soll. Es ist deshalb vorgesehen, dass die Gemeinde die Weitergeltung des bisherigen Rechts für bestimmte Sondernutzungspläne ausschliessen kann, wenn sie diese in der Bau- und Zonenordnung entsprechend bezeichnet (Signatur im Zonenplan und/oder Bestimmung im BZR).

9 Weitere Auskünfte

Für weitere Auskünfte stehen Ihnen folgende Kontaktpersonen zur Verfügung:

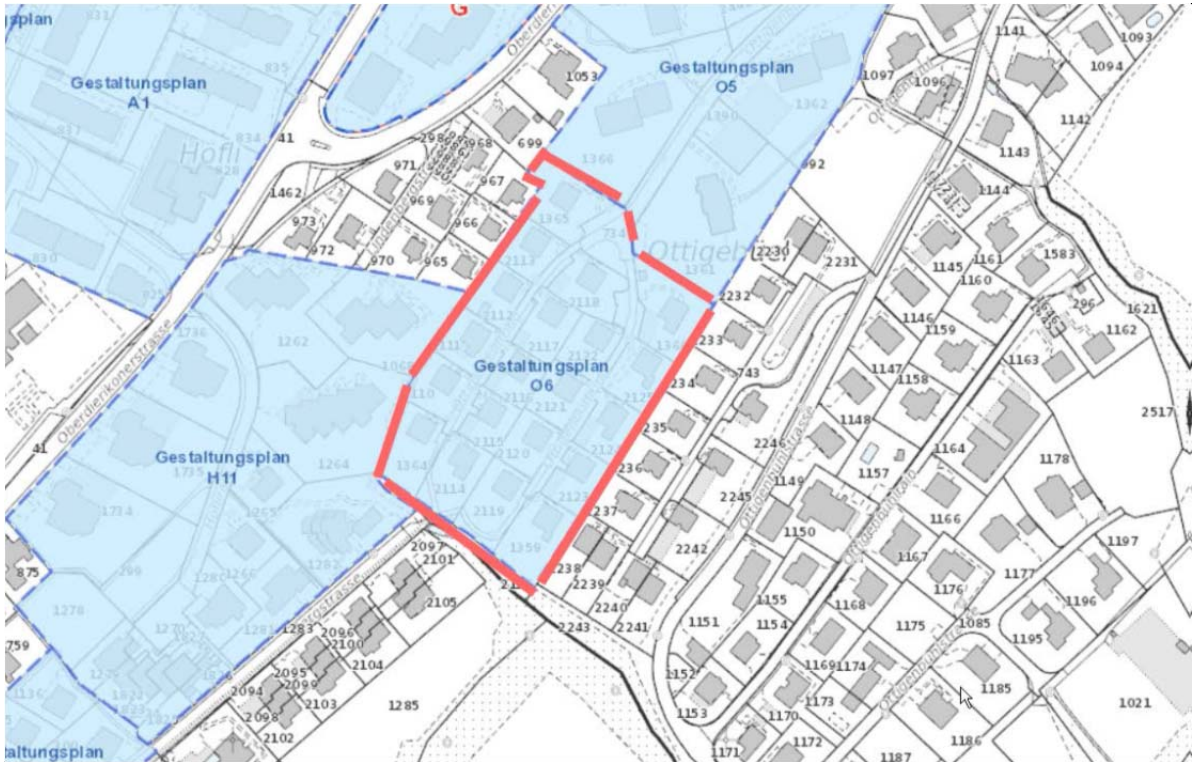
Dr. iur. Erik Lustenberger, Leiter Rechtsdienst Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, erik.lustenberger@lu.ch, Tel. 041 228 50 46

Dagmar Jans, Rechtsdienst Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Fachleitung Raumplanung, dagmar.jans@lu.ch, Tel. 041 228 57 61

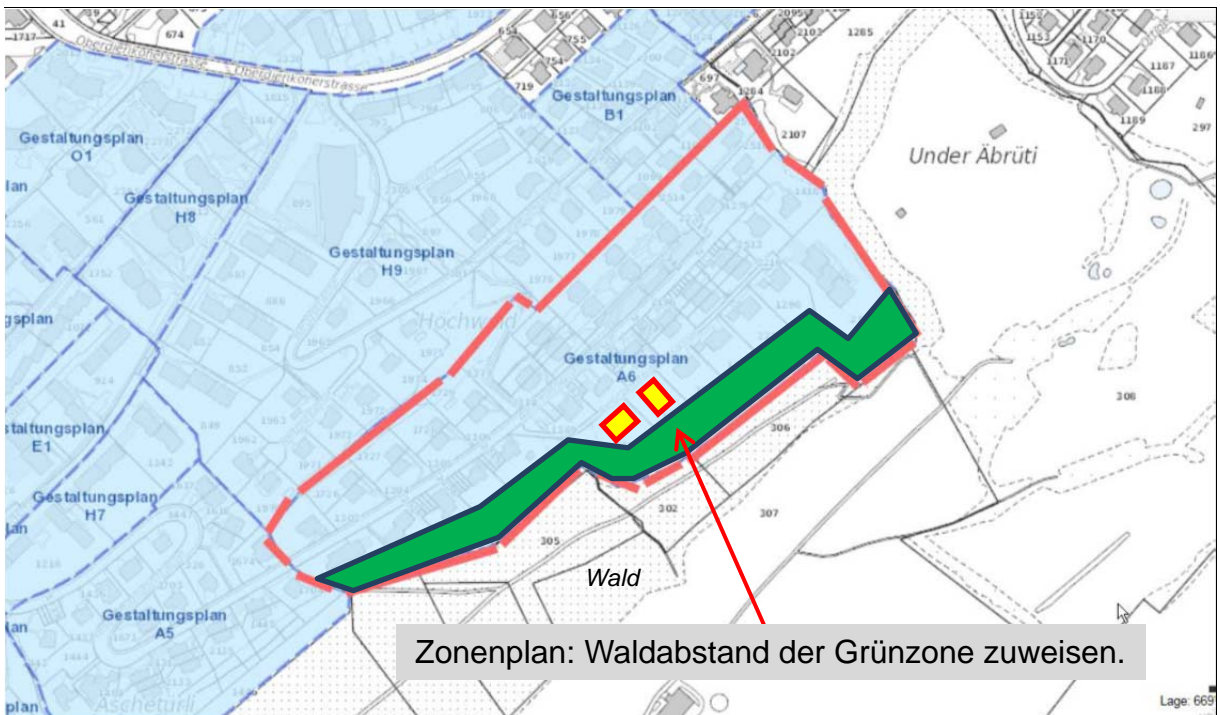
Anhang

Beispiele zu Variante 1a: Ersatzlose Aufhebung von Gestaltungsplänen

Beispiel 1: Fertiggestellter Gestaltungsplan



Beispiel 2: Weitgehend fertiggestellter Gestaltungsplan.
Die Baulücken (gelbe, rot umrandete Symbole) lassen sich nach der Regelbauweise bebauen.



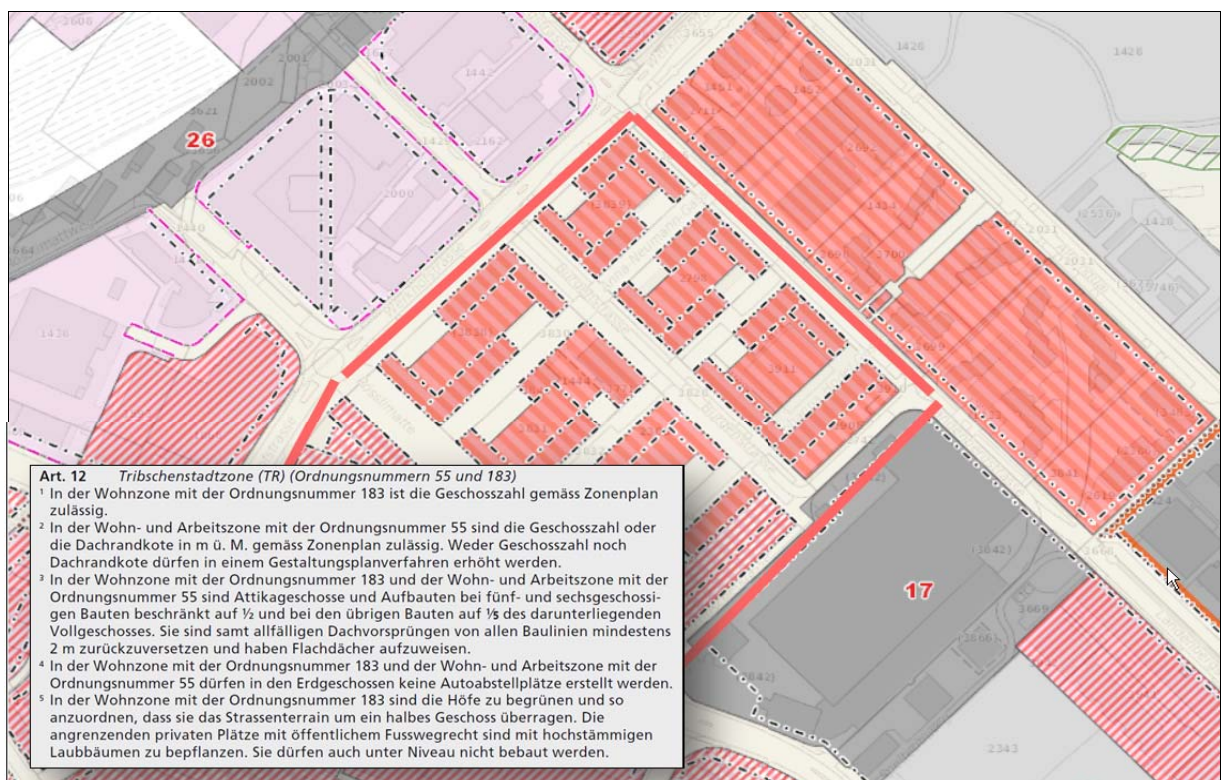
Beispiel 3: Weitgehend fertiggestellter Gestaltungsplan mit Spielplatz / Freifläche. Baulücken (gelbe, rot umrandete Symbole) nach Regelbauweise bebauen.



Beispiele zu Variante 1b: Aufhebung Gestaltungspläne, Ersatz mit Spezialzone

Beispiel 4: Massgeschneiderte Bestimmung und Festlegen der individuellen Baubereiche im Zonenplan und im BZR.

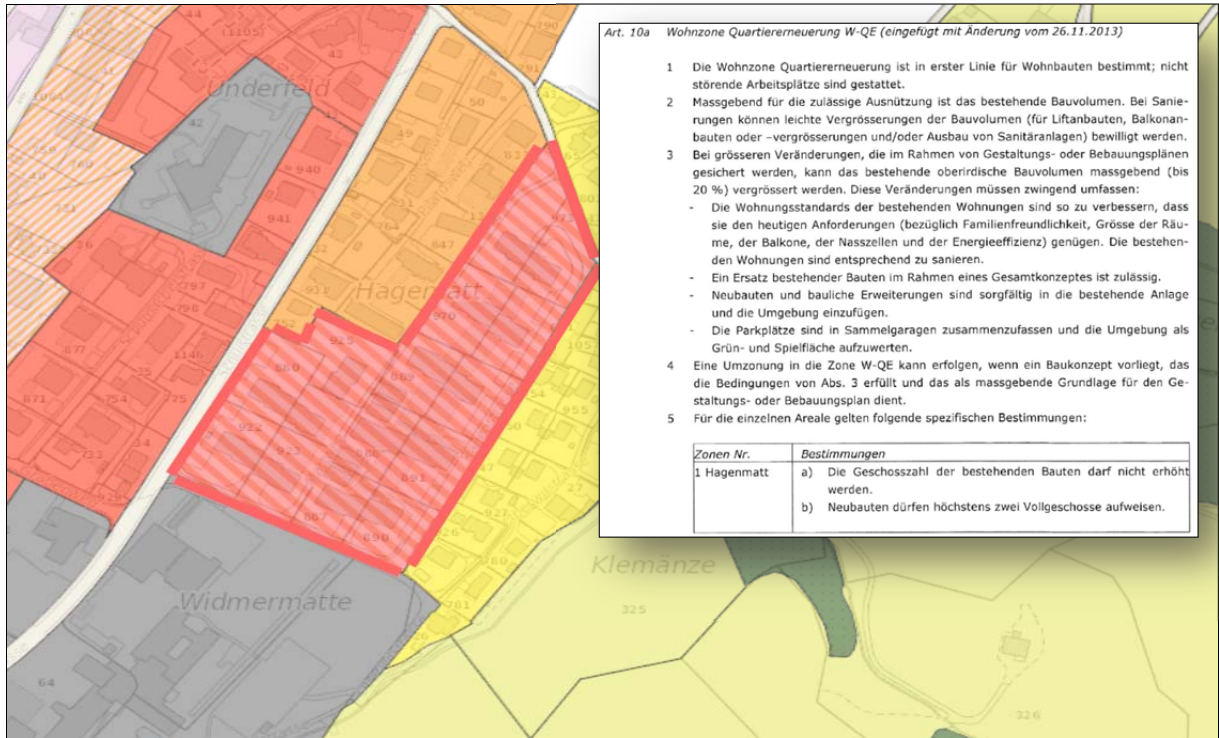
Komplexe Zonenplan-Ausschnitte können auch im Anhang zum BZR in vergrößerter Form (und zweckmässigerweise vermasst) abgebildet werden. Sie werden damit verbindlich.



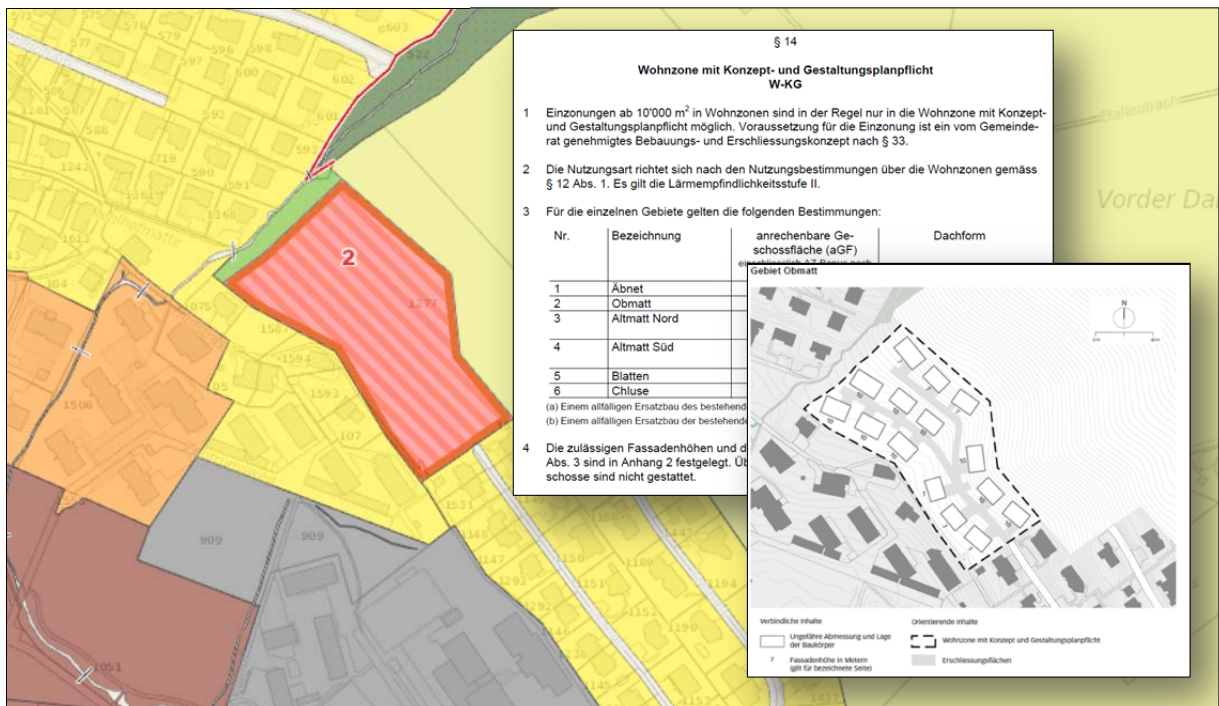
Beispiel 5: Wohnzone Quartiererneuerung.

Bestehendes Bauvolumen ist massgebend für zulässige Ausnützung. Leichte Vergrößerungen werden bei Sanierungen zugelassen.

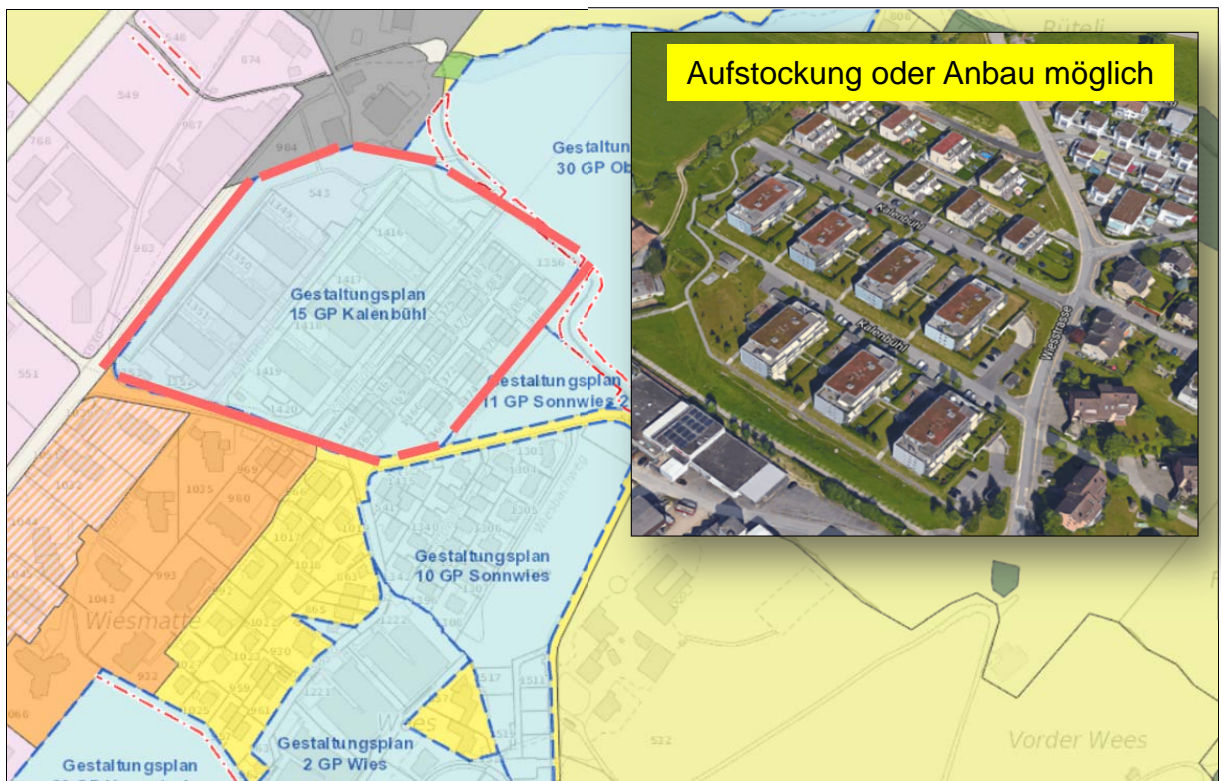
Hinzuweisen ist auf den Wegfall einer Volumenziffer im revidierten PBG. Sollen Erweiterungen zugelassen werden, ist daher nicht von der "Erweiterung des Bauvolumens" zu sprechen. Stattdessen kann beispielsweise eine Gesamthöhe festgelegt werden, welche die bestehenden Bauten überschreiten, oder es kann beispielsweise eine Erweiterung um eine maximale Anzahl Quadratmeter Hauptnutzfläche (gemäss SIA) pro Zimmer definiert werden.



Beispiel 6: Abbildung gestalterischer Vorstellungen im Anhang des BZR (verbindlich)



Beispiel 7 zu Variante 2a: Keine Aufhebung des Gestaltungsplan, einfacher Fall



Beispiel 8 zu Variante 2b: Keine Aufhebung des Gestaltungsplan, komplexer Fall

Spezielle Wohnzone «Oberfeld»

Zweck

- Realisierung einer verdichteten, gut in die Umgebung eingegliederten Wohnüberbauung auf Grundlage eines qualitätssichernden Verfahrens

Art der Nutzung

- Wohnnutzung gemäss den Bestimmungen über die Wohnzonen A, B und C (Art. 5 Abs. 1)

Mass der Nutzung

- Gesamthöhe: max. 16.0 m
- Fassadenhöhe: frei
- Hochbauten sind nur innerhalb der Baubereiche gem. Gestaltungsplan Oberfeld vom 20.11.2014 zulässig. In begründeten Fällen sind geringfügige Abweichungen von den Baubereichen möglich, sofern sie dem Gesamtkonzept nicht widersprechen.

- Überbauungsziffer noch ergänzen

Lärm-Empfindlichkeitsstufe

- ES II

Zusatzbestimmungen

- Gestaltungsplanpflicht qualitätssichernden Ve
- Die Neubauten sind du
- Der Gewässerraum en
- sicherzustellen.

Gestaltungsplanausschnitt

Beispiel 9 zu Variante 2c: Mehrstufiges Verfahren ("Einfrieren")

