



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 22. Dezember 2004

B+A 45/2004

Rahmenkredit Stadtplanung

Vom Grossen Stadtrat
beschlossen am
24. Februar 2005

Übersicht

Über den Rahmenkredit Stadtplanung in Höhe von Fr. 640'000.– sollen in den nächsten vier Jahren die folgenden Planungsvorhaben finanziert werden:

1. Phase der Revision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Luzern (BZO-Revision)
2. ESP Bahnhof und Umgebung
3. Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof

Die beiden letztgenannten Planungen werden zeitlich und inhaltlich auf die Hauptphase der Revision der Bau- und Zonenordnung abgestimmt. Die Finanzierung der drei Projekte über einen Rahmenkredit hat den Vorteil, dass bei sich ändernden Bedürfnissen der Mitteleinsatz zwischen einzelnen Projekten oder in zeitlicher Hinsicht kurzfristig verschoben werden kann. Dies erlaubt der Stadtplanung ein gegenüber heute flexibleres Agieren.

Bei der vorgesehenen Revision der BZO handelt es sich um ein längerfristiges, komplexes Vorhaben unter Federführung der Stadtplanung. Mit dem vorliegenden B+A Rahmenkredit soll die Finanzierung der 1. Phase dieser Revision (Analyse und Aufgabenstellung) gesichert werden. Das Vorgehen für die 1. Phase wird unter Kapitel 3 dieses Berichtes und Antrages eingehend erläutert.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
1.1 Sistierter B+A Rahmenkredit Stadtplanung vom 4. Februar 2004	5
1.2 Neue Grundlagen aus der Gesamtplanung	5
1.3 Motion 385 „Räumliche Stadtentwicklung“ der Baukommission	6
2 Vorgesehene Projekte	6
2.1 Veränderungen gegenüber dem B+A vom 4. Februar 2004	6
2.2 Zusammenhänge zwischen den einzelnen Projekten	7
2.3 Kurzbeschrieb zu den einzelnen Projekten	9
3 BZO-Revision 1. Phase – Projekt im Detail	12
3.1 Ausgangslage	12
3.1.1 Rechtsgrundlagen	12
3.1.2 Motion 385 der Baukommission zur „Räumlichen Stadtentwicklung“	12
3.1.3 Ziele der Stadtplanung für das Jahr 2005	12
3.1.4 Einführung Nutzungsplanung in das Geografische Informationssystem (GIS)	13
3.1.5 Verhältnis BZO zur Gesamtplanung 2005–2008	13
3.2 Handlungsbedarf	14
3.2.1 Aus Sicht der Verwaltung	14
3.2.2 Aus Sicht des Grossen Stadtrates bzw. der Baukommission	15
3.2.3 Aus Sicht der Öffentlichkeit	15
3.3 Aktuelle Planungen	16
3.3.1 Allmend-Planung	16
3.3.2 Nachhaltige Quartierentwicklung Basel-/Bernstrasse (BaBel)	16
3.3.3 Testplanung Pilatusplatz	16
3.3.4 Erkenntnisse aus den laufenden Planungen	17
3.4 Massnahmen 2005	17
3.4.1 Bewertung der BZO – Bilanz der 10-jährigen Anwendung der BZO	17
3.4.2 Einbezug verschiedener Interessengruppen	17
3.4.3 Ergebnisse aus Massnahmen 2005	18
3.4.4 Bezug zur weiteren Stadtentwicklung	18
3.5 Vorgehensweise	18

3.5.1	Formulieren von Szenarien	18
3.5.2	Etappierung der BZO-Revision	18
3.5.3	Analyseteil	19
3.5.4	Aufgabenstellung	19
3.5.5	Kostenfolge	19
3.6	Einsetzen einer Arbeitsgruppe	20
3.7	Termine	20
4	Antrag	21

Stadtratsbeschluss 1397 vom 22. Dezember 2004

Projektplan: Nr. 03/790.77

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Sistierter B+A Rahmenkredit Stadtplanung vom 4. Februar 2004

Am 4. Februar 2004 verabschiedete der Stadtrat den B+A 5/2004 „Rahmenkredit Stadtplanung“ zuhanden des Grossen Stadtrates. Mit diesem Rahmenkredit sollte die Finanzierung von vier wichtigen Planungsvorhaben über die nächsten vier Jahre gesichert werden, namentlich:

- Projekt Basel-/Bernstrasse (BaBeL)
- Entwicklungsschwerpunkt (ESP) Bahnhof und Umgebung
- Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof
- Konzept Stadtplätze

Der Rahmenkredit Stadtplanung wurde am 4. März 2004 von der Baukommission des Grossen Stadtrates behandelt. Die Baukommission ist nicht auf den Bericht und Antrag eingetreten.

Von der Baukommission bemängelt wurden zur Hauptsache folgende Punkte:

- das Fehlen eines Planungsberichts über die Stadtentwicklung (gemäss Stellungnahme des Stadtrates zur Motion 65 vom 21. August 2002),
- der fehlende Bezug zur Gesamtplanung der Stadt Luzern,
- die gleichzeitige Behandlung von einzelnen Projekten in verschiedenen Kommission (z. B. BaBeL) ohne Kenntnis der Zusammenhänge zur Gesamtplanung.

1.2 Neue Grundlagen aus der Gesamtplanung

Nach der Behandlung des B+A 5/2004 Rahmenkredit Stadtplanung durch die Baukommission wurde im Frühling/Sommer 2004 die Gesamtplanung der Stadt Luzern für die Jahre 2005–2008 inhaltlich definiert. Aus den darin vorgesehenen Leitsätzen und Stossrichtungen ergibt sich für die Dienstabteilung Stadtplanung in verschiedener Hinsicht Handlungsbedarf (vgl. Ziffer 3.1.5). Die Gesamtplanung der Stadt Luzern wurde mit B+A 33/2004 am 15. September 2004

vom Stadtrat dem Grossen Stadtrat unterbreitet und am 25. November 2004 vom Grossen Stadtrat behandelt.

1.3 Motion 385 „Räumliche Stadtentwicklung“ der Baukommission

Die Baukommission hat zum Thema der räumlichen Stadtentwicklung eine Motion eingereicht (Eingang Stadtkanzlei: 4. Juni 2004). Darin bittet sie den Stadtrat, den Prozess für die anstehende Revision der Bau- und Zonenordnung (BZO) aufzuzeigen (vgl. Ziffer 3). Gleichzeitig mit dem vorliegenden B+A, jedoch als separate Vorlage, soll die Motion 385 vom Grossen Stadtrat behandelt werden.

2 Vorgesehene Projekte

2.1 Veränderungen gegenüber dem B+A vom 4. Februar 2004

Nach dem Nichteintreten (im Sinne einer Sistierung) der Baukommission auf den B+A 5/2004 hat die Baudirektion den vorliegenden, neuen B+A Rahmenkredit Stadtplanung ausgearbeitet. Mit der Behandlung dieses neuen B+A kann der B+A 5/2004 „Rahmenkredit Stadtplanung“ vom 4. Februar 2004 abgeschrieben werden. Für die im alten B+A vom 4. Februar 2004 vorgesehenen Projekte der Stadtplanung ist folgendes weiteres Vorgehen geplant:

- Für das Projekt **BaBeL** besteht für die Jahre 2004 bis 2006 eine Sonderkredit-Finanzierung von jährlich Fr. 100'000.–. Über eine Weiterführung der Finanzierung durch die Stadt Luzern für die Zeit danach ist in einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden. Das Projekt BaBeL ist daher im vorliegenden Bericht und Antrag nicht mehr enthalten.
- Die Finanzierung des laufenden Projekts **ESP Bahnhof und Umgebung** wurde für das Jahr 2004 mit einem Nachtragskredit gemäss Art. 60 Abs. 2 lit. c Gemeindeordnung von Fr. 40'000.– gesichert. Die Finanzierung des Projekts für das Jahr 2005 (ebenfalls Fr. 40'000.–) ist jedoch noch nicht gesichert, sie ist im vorliegenden Rahmenkredit deshalb enthalten.
- Für die geplante **Entwicklungsplanung Bahnhof-Steghof-Tribschen**, die ab 2005 gestartet werden soll, ist im vorliegenden Rahmenkredit erneut ein Betrag von insgesamt Fr. 450'000.– vorgesehen.
- Da es sich beim **Konzept Stadtplätze** um ein kleineres Projekt (insgesamt Fr. 50'000.–) handelt, ist die Finanzierung neu über das ordentliche Budget der Stadtplanung vorgesehen. Das Projekt ist im vorliegenden B+A Rahmenkredit Stadtplanung nicht mehr enthalten.

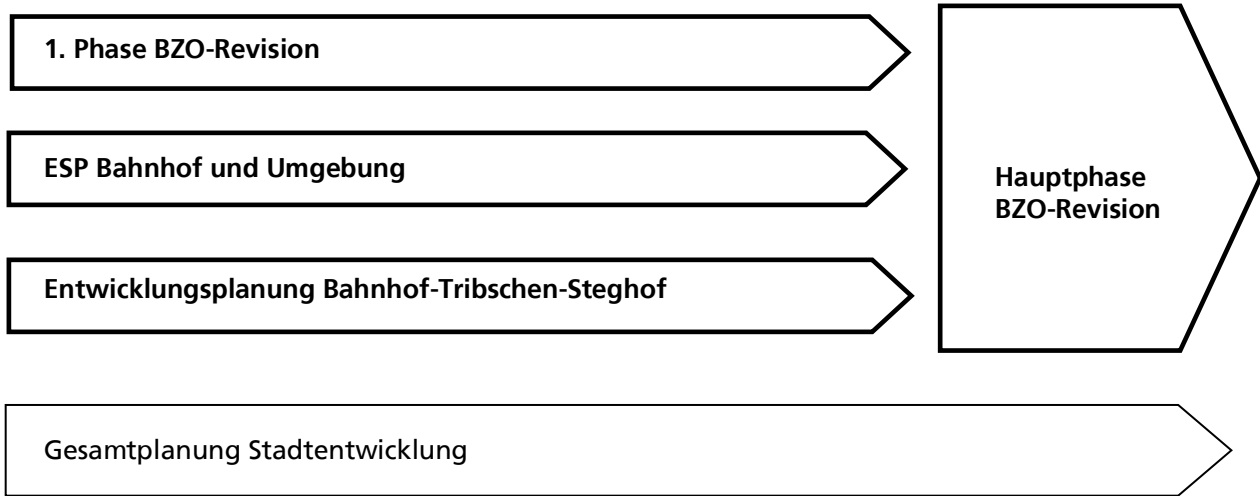
Mit dem nun beantragten Rahmenkredit soll neu als weiteres Teilprojekt die Finanzierung einer **1. Phase der BZO-Revision** (bis und mit Auftragserteilung zur Revision) gesichert werden. Dafür sind für die Jahre 2005/2006 insgesamt Fr. 150'000.– vorgesehen.

2.2 Zusammenhänge zwischen den einzelnen Projekten

Zusammengefasst sollen mit dem vorliegenden B+A Rahmenkredit Stadtplanung die folgenden Projekte finanziert werden:

Projekt	Beiträge Rahmenkredit in Fr.				
	2005	2006	2007	2008	Total
1. Phase BZO-Revision	100'000.–	50'000.–	<i>Separate Finanzierung der Hauptphase der BZO-Revision</i>		150'000.–
ESP Bahnhof und Umgebung	40'000.–	–	–	–	40'000.–
Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof	50'000.–	150'000.–	150'000.–	100'000.–	450'000.–
Gesamtbeiträge pro Jahr	190'000.–	200'000.–	150'000.–	100'000.–	640'000.–

Aus den Projekten ESP Bahnhof und Umgebung und Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof resultieren unter anderem Erkenntnisse und Aufgaben für die Hauptphase der BZO-Revision.



Die Projekte ESP Bahnhof und Umgebung und Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof werden mit der 1. Phase der BZO-Revision zeitlich und inhaltlich koordiniert. Der zeitliche und finanzielle Umfang der Hauptphase der BZO-Revision lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht abschätzen. Erst mit der Aufgabenstellung für die Hauptphase der BZO-Revision wird dies möglich sein.

2.3 Kurzbeschreibung zu den einzelnen Projekten

1	1. Phase BZO-Revision
Problemstellung	Zur Revision der Bau- und Zonenordnung besteht in verschiedener Hinsicht Handlungsbedarf. Gemäss § 22 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz (PBG) sind die Nutzungspläne und das Bau- und Zonenreglement alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Die Erfahrungen der Verwaltung bei der Anwendung der BZO der letzten zehn Jahre dienen als Diskussionsgrundlage für die Formulierung zur Aufgabenstellung für die Hauptphase der Revision.
Zielsetzung	Am Ende der 1. Phase der BZO-Revision soll die Aufgabenstellung für die Hauptphase formuliert und gegebenenfalls ein Auftrag an ein externes Planungsteam zur Durchführung der Hauptphase erteilt werden.
Vorgehen	Als Erstes soll verwaltungsintern (unter Beteiligung verschiedener Dienststellen) ein Fazit über die vergangenen zehn Jahre bei der Anwendung der BZO gezogen werden. Daraus abgeleitet werden Ziele und Vorschläge für die BZO-Revision. Diese sollen gezielt mit verwaltungsexternen Ansprechpartnern (Interessenverbänden, Fachverbänden, Quartiervereinen usw.) diskutiert werden. (Detaillierte Angaben zu Inhalt und Vorgehen gemäss Ziffer 3)
Projektleitung	Mark Ineichen, Leiter Ressort Planung
Projektsteuerung	Kurt Bieder, Baudirektor, weitere Mitglieder des Steuerungsgremiums noch offen
Beteiligte	Verwaltungsinterne und -externe Ansprechpartner
Zeitlicher Ablauf	Abschluss der 1. Phase der BZO-Revision mit der Auftragserteilung für die Hauptphase bis Ende März 2006
Finanzierung durch die Stadt Luzern	2005: Fr. 100'000.– 2006: Fr. 50'000.–
Finanzierung durch weitere Beteiligte	Nicht vorgesehen

2	ESP Bahnhof und Umgebung
Problemstellung	Aufgrund seiner zentralen Lage und der hervorragenden Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr ist das Gebiet Bahnhof und Umgebung für die weitere wirtschaftliche und städtebauliche Entwicklung der Stadt Luzern von grosser Bedeutung. Das Gebiet weist jedoch ein wesentlich höheres Nutzungspotenzial auf, als mit den heutigen Infrastrukturen umweltverträglich bewältigt werden kann. Die bestehenden Aussenräume (z. B. Inseli, Carparkplätze) als „Vorteppich“ von neuen, hochwertigen Nutzungen sind qualitativ verbesserungsbedürftig.
Zielsetzung	Das Gebiet soll zu einem städtebaulich attraktiven und verdichteten Quartier mit gemischter Nutzung entwickelt werden. Die Nutzung und die Verkehrsinfrastruktur sind aufeinander abzustimmen.
Vorgehen	Über das Gebiet Bahnhof und Umgebung wird eine ESP-Planung nach kantonalem Modell durchgeführt, die Resultate der Planung sollen in einem behördenverbindlichen Richtplan festgesetzt werden.
Projektleitung	Ruedi Frischknecht, Projektleiter Stadtentwicklung
Projektsteuerung	Kurt Bieder, Baudirektor, gemeinsam mit Vertretern von Kanton Luzern, SBB und Post
Beteiligte	Stadt Luzern, Kanton Luzern, SBB und Post
Zeitlicher Ablauf	Das Koordinationsabkommen wurde per Ende 2003 abgeschlossen, im April 2004 erfolgte die Auftragserteilung an ein Planungsteam. Bis Ende 2005 soll der Richtplan über das Gebiet genehmigt werden.
Finanzierung durch die Stadt Luzern	2004: Fr. 40'000.– 2005: Fr. 40'000.–
Finanzierung durch weitere Beteiligte	2004: Post, SBB und Kanton je Fr. 20'000.– (total Fr. 60'000.–) 2005: Post, SBB und Kanton je Fr. 20'000.– (total Fr. 60'000.–)

3	Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof
Problemstellung	Das Gebiet zwischen Bahnhofareal, Warteggrippe und Steghof weist langfristig ein hohes Potenzial zur Umnutzung und Verdichtung auf. Die künftigen Nutzungsmöglichkeiten in diesem Gebiet sind für die wirtschaftliche und bauliche Entwicklung der Stadt Luzern sehr wichtig.
Zielsetzung	Das Gebiet soll zu einem städtebaulich attraktiven Quartier entwickelt werden. Die Nutzung und die Verkehrsinfrastruktur sind aufeinander abzustimmen. Die Qualität der Aussenräume ist zu verbessern.
Vorgehen	Über das Gebiet soll eine langfristige Entwicklungsstudie mit Aussagen zu Nutzungseignung, Verkehrsinfrastruktur, Städtebau und Aussenraum durchgeführt werden. Die Bevölkerung soll auf breiter Basis in die Planung miteinbezogen werden.
Projektleitung	Dienstabteilung Stadtplanung (Person noch offen) oder extern
Projektsteuerung	Kurt Bieder, Baudirektor, weitere Mitglieder des Steuerungsgremiums noch offen
Beteiligte	Stadt Luzern, Grundeigentümer/innen und Bewohner/innen.
Zeitlicher Ablauf	Eine Analyse der bestehenden Nutzung über das gesamte Gebiet zwischen Bahnhofareal, Warteggrippe und Steghof wird bis Ende 2005 ausgearbeitet. Auf dieser Basis wird ab 2006 die Entwicklungsstudie unter Mitwirkung einer breiten Öffentlichkeit erarbeitet.
Finanzierung durch die Stadt Luzern	2005: Fr. 50'000.– 2006: Fr. 150'000.– 2007: Fr. 150'000.– 2008: Fr. 100'000.–
Finanzierung durch weitere Beteiligte	Offen

3 BZO-Revision 1. Phase – Projekt im Detail

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Rechtsgrundlagen

Gemäss § 22 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz (PBG) hat der Stadtrat die Nutzungspläne und das Bau- und Zonenreglement alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Die Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Luzern wurde am 5. Mai 1994 vom Grossen Stadtrat beschlossen und mit der Volksabstimmung vom 25. September 1994 gutgeheissen (Regierungsratsentscheid 9. Februar 1996). Somit ist die BZO seit rund zehn Jahren in Kraft. Eine Überprüfung der BZO ist daher bereits aus rechtlicher Sicht notwendig.

Abgestimmt auf den Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement wurden im Zeitraum von Mitte der Achtziger- bis Ende der Neunzigerjahre bzw. Anfang 2000 13 Quartierbebauungspläne erstellt. Bau- und Zonenreglement, Zonenplan und die 13 Quartierbebauungspläne bilden gemeinsam die Nutzungsplanung der Stadt Luzern. Bei den Bebauungsplänen handelt es sich teilweise um jüngere Planungsinstrumente. Bei einer allfälligen Revision der BZO ist zu überprüfen, ob im Sinne der Rechts- bzw. Planbeständigkeit die einzelnen Bebauungspläne gleichzeitig geändert werden können.

3.1.2 Motion 385 der Baukommission zur „Räumlichen Stadtentwicklung“

Die Baukommission hält in ihrer Motion fest, dass das Thema räumliche Stadtentwicklung im Zusammenhang mit der übergeordneten Ebene der Gesamtplanung neu aufgerollt werden müsse. Es sei einige Zeit vergangen, seit die BZO in Kraft getreten sei. Es seien verschiedene Änderungen vorgenommen worden und weitere würden anstehen. Der Baukommission gehe es darum, Grundlagen für die anstehende Überarbeitung der Bebauungspläne zu erarbeiten. Eine Ist-Analyse solle in geeigneter Form erstellt, Chancen, Risiken und Problemfelder sollten diskutiert und Ziele für die zukünftige Stadtentwicklung formuliert werden. Weiter möchte die Baukommission auch den Prozess definieren, wie die Resultate mit der Bevölkerung und Betroffenen diskutiert werden können. Der Stadtrat solle aufzeigen, wie er dieses anspruchsvolle Projekt angehen wolle. Gleichzeitig seien die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen.

3.1.3 Ziele der Stadtplanung für das Jahr 2005

Für das Jahr 2005 hat sich die Stadtplanung unter anderem folgende Ziele gesetzt: Erneuerung des städtischen Planungs- und Baurechts sowie Weiterführung der Stadtentwicklung. Als Massnahmen sind dabei die Einleitung der Änderung der BZO und der Start des Verfahrens zur Erarbeitung von städtebaulichen Konzept- und Nutzungsstudien für das Gebiet Bahnhof-Tribschen-Steghof vorgesehen. Zudem soll nach Möglichkeit bis Ende 2005

der Richtplan ESP Bahnhof und Umgebung genehmigt sein. Der Stadtplanung ist bewusst, dass für diese drei Ziele verschiedene Zeitachsen gelten.

Währenddem sich die BZO-Revision über mehrere Jahre hinziehen wird, kann die ESP-Planung Bahnhof und Umgebung im Verlaufe des Jahres 2005 abgeschlossen werden. Gemäss Masterplan Stadt Luzern (Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung) bzw. gemäss B+A 3/2004 „Wirtschaftspolitische Stossrichtungen“ sollen für das Gebiet Bahnhof-Tribschen-Steghof Grundlagen für eine erwünschte städtebauliche und potenzialorientierte wirtschaftliche Entwicklung erarbeitet werden. Die Erarbeitung dieser Grundlagen ist für die Jahre 2005 und 2006 vorgesehen.

3.1.4 Einführung Nutzungsplanung in das Geografische Informationssystem (GIS)

Ein weiteres Ziel der Stadtplanung für die nächsten Jahre wird das Digitalisieren der Pläne (Zonenplan und Bebauungspläne) sein. Ein Projektteam ist momentan daran, das Teilprojekt „Nutzungsplanung“ zu starten bzw. umzusetzen. Ziel ist es, sämtliche Nutzungspläne digital zu erfassen (In-Kraft-Setzen BZO auf Basis digitalisierter Pläne gemäss kantonalem Datenmodell). Bis etwa im Frühjahr 2006 sollen sämtliche 13 Bebauungspläne und der Zonenplan erfasst sein. Durch die Einführung des Software-Programms ArcView wird es der Stadtplanung ermöglicht, in Zukunft die Planbearbeitung (Erstellen von neuen Plänen, Ändern und Anpassen von bestehenden Plänen) digital durchzuführen.

3.1.5 Verhältnis BZO zur Gesamtplanung 2005–2008

Auch im Hinblick auf die angelaufene Gesamtplanung drängt sich eine Überprüfung der BZO auf. Klärungsbedarf gibt es vor allem hinsichtlich der in der Gesamtplanung festgelegten Leitsätze und Stossrichtungen. Können insbesondere die definierten Stossrichtungen mit den vorhandenen Rechtsinstrumentarien überhaupt erreicht werden? Um diese Frage zu klären, ist es notwendig, die der BZO 1994 zu Grunde liegenden Zielsetzungen mit den Leitsätzen, Stossrichtungen und den Vierjahreszielen der Gesamtplanung 2005–2008 zu vergleichen und allfällige Widersprüche aufzuzeigen bzw. entsprechende Anpassungen vorzunehmen. Daraus wird sich zeigen, ob und in welchem Ausmass sich auch aus diesem Sichtwinkel eine BZO-Anpassung aufdrängt.

Die der BZO 1994 zu Grunde liegenden fünf Ziele, die sich im Slogan „Stadt im Gleichgewicht“ manifestierten, lauteten:

- „Die Schönheit der Landschaft bewahren“
- „Die Stadt als kulturelles Erbe schützen“
- „Raum für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben sichern“
- „Den Wohnraum und eine Vielfalt von Arbeitsplätzen erhalten“
- „Eine qualitätsvolle Stadtentwicklung fördern“

Demgegenüber lauten die für die BZO massgebenden Leitsätze, Stossrichtungen und Vierjahresziele aus der Gesamtplanung 2005–2008 wie folgt:

Leitsatz A: „Luzern wächst zur starken Region heran.“

- Stossrichtung A1: „Die Stadt setzt sich mit Rücksicht auf die kommenden Generationen für eine nachhaltige Entwicklung ein.“

Leitsatz B: „Luzern macht mobil.“

- Stossrichtung B1: „Die Stadt fördert und unterstützt die Umsetzung eines nachhaltigen Gesamtverkehrssystems, welches die verschiedenen Verkehrsmittel zweckmässig einsetzt und auf die Siedlungsentwicklung abgestimmt ist.“

Leitsatz C: „Luzern fördert das Zusammenleben aller.“

- Vierjahresziel C2.1: „Im Quartier Basel-/Bernstrasse werden aufgrund des Projektes BaBel Massnahmen zur nachhaltigen Quartierentwicklung realisiert.“
- Vierjahresziel C3.4: „Freizeit-, Sport- und Kulturanlagen gemäss Planung optimieren.“

Leitsatz D: „Luzern stärkt sich finanziell.“

- Stossrichtung D2: „Die Stadt verbessert die planerischen Rahmenbedingungen für wertschöpfungsintensive Unternehmen im Dienstleistungssektor.“
- Vierjahresziel D2.1: „Möglichkeiten für neue Dienstleistungsnutzungen erweitern.“
- Stossrichtung D3: „Die Stadt unterstützt den Bau von attraktivem, urbanem Wohnraum. Die zeitgemässe Pflege alter Bausubstanz wird ermöglicht.“
- Vierjahresziel D3.1: „Möglichkeiten für neue Wohnnutzungen schaffen.“

3.2 Handlungsbedarf

3.2.1 Aus Sicht der Verwaltung

Seit In-Kraft-Treten der BZO vor rund zehn Jahren hat die Verwaltung eine grosse Erfahrung in der Anwendung der Planungs- und Bauvorschriften sammeln können. Dabei hat es sich gezeigt, dass durch die Anwendung der meisten Vorschriften der BZO den fünf oben erwähnten Zielen im Grossen und Ganzen nachgelebt werden konnte. Selbstverständlich können Bau- und Planungsvorschriften immer wieder hinterfragt werden. Anpassungen drängen sich aus Sicht der Verwaltung jedoch nur in Einzelbereichen der BZO auf. So sind einige der Vorschriften nicht mehr zeitgemäss. Weitere haben zu Anwendungs- und Interpretationsproblemen geführt.

Nicht mehr zeitgemäss sind beispielsweise die Gewerbe- und Industriezonen mit ihrer 50%-Klausel für produzierendes Gewerbe. Anwendungsprobleme kann es primär in der Volumenerhaltungs- und in den Wohnanteilzonen geben. Interpretationsprobleme sind durch die Festlegung von Baulinien in den Bebauungsplänen, bei der Berechnung der anrechenbaren Geschossflächen in Zonen mit Ausnützungsziffer (Berechnungsfaktor) bei älteren Bebauungsplänen usw. möglich. Auch das Festlegen einer maximalen Fassaden- und Firsthöhe für das ganze Stadtgebiet hat schon zu Diskussionen geführt. In diesem Sinne sind aus Sicht der Verwaltung punktuelle Überprüfungen bzw. eventuell Anpassungen durchaus sinnvoll.

3.2.2 Aus Sicht des Grossen Stadtrates bzw. der Baukommission

Im Zusammenhang mit der anstehenden BZO-Revision sind verschiedene Motionen eingereicht worden. Neben der unter Ziffer 1.3 erwähnten, von der Baukommission eingereichten, Motion 385 „Räumliche Stadtentwicklung“ betrifft dies die Motion 65 „über die Erstellung eines Planungsberichtes über die Stadtentwicklung Luzern“ vom 5. Februar 2001 und die Motion 125 „Revision der Luzerner Stadtplanung“, Eingang Stadtkanzlei 6. Juli 2001, die beide vom Stadtrat als Postulat entgegengenommen wurden. Im Weiteren wurde im Postulat 126, Eingang Stadtkanzlei 6. Juli 2001, das Einsetzen einer Expertenkommission zur Revision der Luzerner Stadtplanung gefordert. Aus diesen parlamentarischen Vorstössen geht hervor, dass eine Überprüfung der BZO dem politischen Willen entspricht.

Vor der Beantwortung der Motionen 65 und 125 und des Postulates 126 hat die Baudirektion betreffend Fragen zur Stadtplanung und Stadtentwicklung zu einem Feierabendgespräch am 9. April 2002 eingeladen. Aus diesem Gespräch ging u. a. hervor, dass Ideen und Vorstellungen über die künftige Entwicklung der Stadt Luzern aus einer breit abgestützten Diskussion hervorgehen müssen.

In den Stellungnahmen zu den Motionen 65 und 125 hielt der Stadtrat fest, dass er innerhalb von 1 ½ Jahren einen Planungsbericht erstelle. Dieser Planungsbericht solle als Grundlage dafür dienen, wie betreffend Stadtentwicklung weiter vorzugehen sei. Insbesondere könne erst aufgrund dieses Planungsberichtes entschieden werden, ob und in welchem Ausmass sich eine Revision der Luzerner Stadtplanung gemäss Motion 125 aufdränge.

Der Stadtrat hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die in der Zwischenzeit einen Bericht zur Stadtentwicklung ausgearbeitet hat. Dieser Bericht unter dem Titel „Stadtentwicklung: Konzept und Vorgehen“ wurde im Frühling 2004 in der Geschäftsprüfungskommission (GPK) sowie in der Baukommission behandelt. Es handelt sich dabei um ein Methodenpapier. Inhaltliche Aussagen, wie sie im Planungsbericht gefordert wurden, sind darin keine enthalten. Das Methodenpapier wurde in der Zwischenzeit in den B+A 33/2004 zur Gesamtplanung 2005–2008 integriert. Darin ist auch die Strategie zur Stadtentwicklung in inhaltlicher Hinsicht enthalten. Im Rahmen der Gesamtplanung wird sie laufend weiterentwickelt.

Wie unter 3.1.5 aufgezeigt, wird es in der 1. Phase der BZO-Revision unter anderem um die Frage gehen, ob die bestehenden Bestimmungen der BZO mit den Leitsätzen und Stossrichtungen der Gesamtplanung übereinstimmen. Eine diesbezügliche Überprüfung wird eine wichtige erste Analyse darstellen, welche Form bzw. welche Aussagen eine Revision der BZO zu beinhalten hat.

3.2.3 Aus Sicht der Öffentlichkeit

Die Stadtluzerner Bevölkerung hat sich bis zum heutigen Zeitpunkt offiziell nicht zu den Folgen der Anwendung der BZO äussern können. Einzelne Reaktionen haben sich lediglich von Bauwilligen ergeben. Bei Anfragen von Architekten und Grundeigentümern hat sich gezeigt, dass die Handhabung der Vorschriften zur Volumenerhaltungszone und zu den Schutzzonen

oftmals zu Anwendungsproblemen führten. Es gab immer wieder private Gesuchsteller/innen, die eine flexiblere Handhabung der Bauvorschriften forderten. Dies ist zwar kein Indiz dafür, dass die Bauvorschriften grundsätzlich geändert werden müssen. Es zeigt jedoch auf, dass vor allem von Bauwilligen eine Flexibilisierung der Bauvorschriften gewünscht wird.

3.3 Aktuelle Planungen

Neben den in diesem B+A aufgeführten Projekten werden zurzeit folgende weitere Planungen – mit für die Revision der BZO relevanten Aussagen – durchgeführt:

3.3.1 Allmend-Planung

Über das Gebiet Allmend wird eine Planung durchgeführt, in deren Verlauf aufgezeigt werden soll, welche der verschiedenen Nutzungsbedürfnisse, die an die Allmend gestellt werden, sinnvoll mit- bzw. nebeneinander erfüllt werden können.

3.3.2 Nachhaltige Quartierentwicklung Basel-/Bernstrasse (BaBeL)

Das Projekt BaBeL ist bereits weit fortgeschritten. Es soll Perspektiven aufzeigen, wie sich das Quartier nachhaltig entwickeln kann; dies jedoch nicht nur in stadtplanerischer und städtebaulicher, sondern in gleichem Masse auch in soziokultureller Hinsicht. Inwieweit sich für das Gebiet BaBeL eine Anpassung der BZO aufdrängt, muss sich erst noch weisen.

3.3.3 Testplanung Pilatusplatz

Ein weiteres Beispiel für eine laufende Planung ist die Testplanung Pilatusplatz. Der Schlussbericht der vom Stadtrat eingesetzten Arbeitsgruppe zu dieser Testplanung liegt vor. Der Bericht ist die stadträtliche Antwort auf die Motion 142 „Stadtreparatur am Pilatusplatz vorantreiben“. Er zeigt auf, dass im Gebiet Pilatusplatz ein grosses Potenzial für die Stadtentwicklung vorhanden ist. Der Bericht ist vom Stadtrat noch zu verabschieden. Das vorgesehene Verkehrs- und Planungskonzept kann etappenweise umgesetzt werden. Je nach definitiver Gestalt des Konzepts sind Anpassungen in den betroffenen Bebauungsplänen und allenfalls im Zonenplan notwendig.

3.3.4 Erkenntnisse aus den laufenden Planungen

Die aus all diesen Planungen gewonnenen Erkenntnisse können bei der BZO-Revision als Planungsgrundlage dienen und sind entsprechend zu berücksichtigen. Es ist davon auszugehen, dass die einzelnen Planungen teilweise parallel mit der BZO-Revision einhergehen werden. Entwicklungspotenziale sind jedoch nicht nur in den erwähnten laufenden Planungen zu eruieren, sondern der ganze Stadtraum wird diesbezüglich zu untersuchen sein. In vermehrtem Masse wird dabei auch die Verkehrsplanung eine wichtige Rolle spielen. Es wird nämlich zu überprüfen sein, ob die möglichen Entwicklungs- bzw. Verdichtungspotenziale mit der vorhandenen und geplanten Verkehrsinfrastruktur überhaupt realisierbar sind.

3.4 Massnahmen 2005

3.4.1 Bewertung der BZO – Bilanz der 10-jährigen Anwendung der BZO

Zehn Jahre nach Verabschiedung der BZO durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Stadt Luzern ist Bilanz zu ziehen, d. h., es ist eine Bewertung der Anwendung der BZO vorzunehmen. Dabei wird es darum gehen, eine Bestandesaufnahme und eine Situationsanalyse zu erstellen. Daraus abgeleitet können Mängel und Konflikte, aber auch Entwicklungspotenziale aufgezeigt werden. Die zu analysierenden Problemfelder sind klar zu definieren. Insbesondere sind die Bedürfnisse betreffend Wohnen, Dienstleistungen, Gewerbe, Freizeit, Kultur, Schulraumplanung, Grünraumplanung usw. abzuklären. Auch ist das innere Verdichtungspotenzial zu eruieren, d. h., es ist gesamtstädtisch abzuklären, wo und in welcher Form baulich verdichtet werden kann. Dabei ist zu beachten, dass einerseits das Stadtbild nicht beeinträchtigt wird bzw. dass quartierverträgliche Lösungen, wie der Erhalt der einen hohen Stellenwert geniessenden Wohnstadt Luzern, angestrebt werden.

Zudem ist zu klären, wie der Masterplan Stadt Luzern (Strategie für die wirtschaftliche Entwicklung) bzw. Teile davon mit raumplanerischen Massnahmen umgesetzt werden können. Auch die Verkehrsproblematik ist zu beachten (es wird u. a. auf das Verkehrskonzept „Luzern macht mobil“ verwiesen). Dabei ist auch mit Blick auf die Wohnstadt Luzern in besonderem Masse der Umweltproblematik und dem Erhalt des grossen Grünraumanteils („Grüne Krone“) Beachtung zu schenken.

3.4.2 Einbezug verschiedener Interessengruppen

Aus dem Feierabendgespräch vom 9. April 2002 ging hervor, dass für die Bilanzziehung betreffend Anwendung der BZO bzw. für eine Anpassung der BZO auch verschiedene Interessengruppen einzubeziehen sind. Gemeint war dabei der Einbezug von Interessenverbänden wie FSU, SIA, BSA, SWB, Heimatschutz, LSSV, IG Velo, VCS, TCS, ACS, Quartiervereine usw. Auch die Stadtbaukommission SBK hat sich schon dahingehend geäussert, dass sie vermehrt in

den Planungsprozess einbezogen werden möchte. Für den Stadtrat ist es wichtig, von möglichst vielen Seiten Anregungen und Wünsche in Erfahrung zu bringen. Nur so ist ein politischer Konsens möglich, in welche Richtung eine allfällige BZO-Revision steuern soll.

3.4.3 Ergebnisse aus Massnahmen 2005

Nach erfolgter verwaltungsinterner Bestandesaufnahme und gestützt auf die Inputs aus den Interessengruppen ist eine Situationsanalyse zu erstellen. Dabei sind die Mängel und allfällige Konfliktpunkte bei der Anwendung der BZO darzulegen. Als Resultat ist zu definieren, wie und in welchem Umfang eine allfällige BZO-Revision erfolgen soll; dies vor allem auch mit Blick auf die anzustrebende Stadtentwicklung bzw. das verträglich erscheinende Entwicklungspotenzial.

3.4.4 Bezug zur weiteren Stadtentwicklung

Die BZO-Revision hat sich nicht nur auf die Bestandesaufnahme abzustützen. Mit entscheidend ist auch der Blick auf die anzustrebende Stadtentwicklung. Die eingeleitete Gesamtplanung bzw. die daraus hervorgehenden Visionen und Ziele werden für die BZO-Revision ebenso wichtig sein wie der Blick „zurück“.

3.5 Vorgehensweise

3.5.1 Formulieren von Szenarien

Um definieren zu können, wie und in welchem Umfang eine BZO-Revision erfolgen soll, sind grundsätzlich zwei Szenarien denkbar:

- Teilrevision BZO:

Gestützt auf die Erfahrung der Verwaltung sowie auf Inputs der Interessengruppen

- Totalrevision der BZO:

Basierend auf völlig neuen Entwicklungszielen

3.5.2 Etappierung der BZO-Revision

Nachdem im jetzigen Zeitpunkt noch nicht klar ist, nach welchem Szenario die BZO-Revision durchgeführt werden soll bzw. wie gross der Arbeitsaufwand sein wird, erscheint es gerechtfertigt, das Projekt „BZO-Revision“ zu etappieren. Das Ziel der ersten Etappe, im Folgenden „1. Phase Revision BZO“ genannt, beinhaltet folgende Handlungsfelder (siehe auch 2.3):

- Bilanz ziehen intern

- Bilanz ziehen extern (Öffentlichkeitsarbeit)
- Aufgabenstellung und Ziele für die Hauptphase der BZO-Revision formulieren
- Offerten einholen, Auftrag erteilen

Das Ziel der 1. Etappe muss die Auftragserteilung zur BZO-Revision sein. Bereits für die 1. Etappe sind die massgebenden Stellen der Stadtverwaltung durch externe Fachleute zu ergänzen (beispielsweise für die Öffentlichkeitsarbeit).

3.5.3 Analyseteil

In einem 1. Schritt ist die gemäss Ziffer 3.4.1 erwähnte Bilanzziehung vorzunehmen. Dabei werden die verschiedenen Sichtweisen eine wichtige Rolle spielen. Die Stadtplanung wird als Erstes ihre bald zehnjährige Erfahrung mit der Anwendung der Planungs- und Bauvorschriften auflisten müssen. Gestützt auf diese Liste sind weitere so genannte Feierabendgespräche durchzuführen. An diesen Gesprächen sollen sich möglichst viele Gesprächsteilnehmende beteiligen. Diese Gespräche sind zu moderieren.

3.5.4 Aufgabenstellung

Ausgehend von der Überprüfung bzw. der Analyse betreffend Anwendung der BZO ist die Aufgabenstellung für die weitere Bearbeitung (Hauptphase der BZO-Revision) zu definieren. Insbesondere ist anhand der oben erwähnten Szenarien darzulegen, welches Ausmass die BZO-Revision beinhaltet. Weiter stellt sich die Frage, wie sich eine Änderung der BZO auf die 13 Bebauungspläne auswirken wird. Müssen die Bebauungspläne ebenfalls angepasst werden? Wenn ja, wird die Planbeständigkeit der einzelnen Bebauungspläne zu berücksichtigen sein. Sollen die Planungsinstrumente neu definiert werden? Mit der digitalen Erfassung der BZO würde eventuell die Aufteilung der rechtlichen Festsetzungen in die heutigen 13 Bebauungspläne entfallen.

3.5.5 Kostenfolge

1. Phase BZO-Revision

Für die Jahre 2005/2006 sind insgesamt Fr. 175'000.– für die 1. Phase der BZO-Revision geplant. Dieser Betrag ist u. a. für die notwendige Öffentlichkeitsarbeit (Einbezug der verschiedenen Verbände und der Bevölkerung beim Analyseteil), für gewisse notwendige Abklärungen wie Bestandesaufnahmen, Festlegen von Verdichtungs- und Entwicklungspotenzialen usw. vorgesehen. Das für die BZO-Revision zuständige Ressort Planung ist für solche Arbeiten auf die Mitarbeit von externen Fachpersonen angewiesen. Fr. 25'000.– sind im ordentlichen

Budget der Stadtplanung für das Jahr 2005 enthalten. Die übrigen Fr. 150'000.– werden mit diesem B+A für die Jahre 2005/2006 beantragt.

Hauptphase BZO-Revision

Die Hauptphase der BZO-Revision wird als eigenständiges Projekt ab 2006 in die Vierjahresplanung der Stadt aufgenommen. Die Kosten für das Gesamtprojekt können, wie oben erwähnt, erst gestützt auf die einzuholenden Offerten nach der 1. Phase eruiert werden.

3.6 Einsetzen einer Arbeitsgruppe

Unter Federführung der Stadtplanung ist eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel, die 1. Phase BZO-Revision zu begleiten, einzusetzen. Die Arbeitsgruppe wird bis Ende 2005 die unter Ziffer 3.5.2 vorgesehenen Handlungsfelder zu bearbeiten haben. Dabei wird die Koordination mit den anderen laufenden Planungsprojekten eine wichtige Rolle spielen.

Geleitet wird die Arbeitsgruppe 1. Phase BZO-Revision von Mark Ineichen, Leiter Ressort Planung. Neben weiteren Mitarbeitenden der Stadtplanung wird auch ein Vertreter des Rechtsdienstes Einsitz nehmen. Die Arbeitsgruppe soll bewusst so klein wie möglich gehalten werden. Themenbezogen werden die Stadtentwicklung und evtl. weitere Dienststellen die Arbeitsgruppe beraten. Ein wichtiger Faktor wird die Öffentlichkeitsarbeit darstellen (externe Moderation).

3.7 Termine

- Einsetzen der Arbeitsgruppe ab 1. März 2005
- Abschluss Analyseteil 31. Oktober 2005
- Formulieren der Aufgabenstellung Ende 2005
- Kostenfestlegung (Offerteinholung) Februar 2006
- Auftragserteilung (intern/extern) 31. März 2006
- Projektaufnahme in Vierjahresplanung 2006–2009
- Kreditierung Hauptphase BZO-Revision 2006

4 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen:

- den B+A 5/2004 Rahmenkredit Stadtplanung vom 4. Februar 2004 abzuschreiben;
- für die drei Projekte „ESP Bahnhof und Umgebung“, „Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof“ sowie „1. Phase der BZO-Revision“ einen Rahmenkredit in Höhe von insgesamt Fr. 640'000.– zu bewilligen.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 22. Dezember 2004

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 45/2004 vom 22. Dezember 2004 betreffend

Rahmenkredit Stadtplanung,

gestützt auf den Bericht der Baukommission,

in Anwendung von Art. 29 Abs. 1 lit. c, Art. 61 Abs. 1 und Art. 69 lit. a Ziff. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

- I. Für die drei Projekte „ESP Bahnhof und Umgebung“, „Entwicklungsplanung Bahnhof-Tribschen-Steghof“ und „1. Phase BZO-Revision“ wird ein Rahmenkredit in der Höhe von insgesamt Fr. 640'000.– bewilligt.
- II. Der B+A 5/2004 „Rahmenkredit Stadtplanung“ vom 4. Februar 2004 wird abgeschrieben.

Luzern, 24. Februar 2005

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Bruno Heutschy
Ratspräsident

Daniel Egli
Stadtschreiber-Stv.

