



Erläuterungen zur Änderung der Planungs- und Bauverordnung vom 28. Juni 2016

I. Einleitung

Am 1. Januar 2014 sind das revidierte Planungs- und Baugesetz und die neue Planungs- und Bauverordnung (PBV) in Kraft getreten. In der Folge wurde teilweise bemängelt, die Überbauungsziffer sei zu wenig flexibel. Überdies wurde befürchtet, Investoren würden zur Wohnflächenmaximierung auf private Aussenräume verzichten. Das BUWD organisierte daher zu diesem Thema am 20. Mai 2015 einen Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der Planer, der Architekten und des Kantons. Als Ergebnis wurde vereinbart, dass der Kanton eine Ergänzung der Ausführungsvorschriften zur Überbauungsziffer prüft, um berechnete Anliegen zu berücksichtigen. Es fanden in der Folge verschiedene Gespräche mit Planern und Vertretern von kommunalen Bauämtern einerseits und mit Vertretern der Architektenverbände SIA und BSA andererseits statt. Zudem wurden Entwürfe für eine Anpassung der PBV den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops und den Ortsplanern zur Stellungnahme vorgelegt.

Der Regierungsrat hat die Änderung der Planungs- und Bauverordnung am 28. Juni 2016 (Chronologische Gesetzessammlung 2016, 6. Lieferung vom 23. Juli 2016, S. 120 ff.) beschlossen und auf den 1. August 2016 in Kraft gesetzt (vgl. Anhang).

II. Erläuterungen zur Änderung der Planungs- und Bauverordnung

§ 7

Beim Bestreben der inneren Verdichtung verstärktes Gewicht zukommen zu lassen, kommen dem Aufenthalt dienenden Aussengeschoßflächen (Balkone, Loggien, Terrassen, Dachzinnen und -gärten) und Umgebungsflächen (Aufenthaltsflächen, Spielflächen, Grünflächen, Wege, Veloabstellplätze) grosse Bedeutung zu. Mit der Änderung vom 28. Juni 2016 wurde daher ein neuer Absatz 1^{bis} in die Verordnung eingefügt. Die Gemeinde kann danach in Sondernutzungsplänen für Aussengeschoß- und Umgebungsflächen spezifische (qualitative wie auch massliche) Vorgaben machen und den Nachweis verlangen, dass diese Flächen zweckmässig dimensioniert und angeordnet sind (geänderter Absatz 2).

§ 13

Für Bauten mit einer geringeren als der zulässigen Gesamthöhe (lit. a.), für Kleinbauten und Anbauten (lit. b.) und für Unterniveaubauten (lit. c.) kann die Gemeinde im Bau- und Zonenreglement oder in einem Bebauungsplan eine zusätzliche, nur für diese Bauten verwendbare Überbauungsziffer (ÜZ) festlegen. Ziel dieser Vorschrift ist es, den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, bestimmte Bauten bei der Anrechenbarkeit zur ÜZ in dem Sinne zu privilegieren, dass sie nicht zur anrechenbaren Gebäudefläche der zonengemässen Grund-ÜZ zählen. Eine solche zusätzliche ÜZ muss im Bau- und Zonenreglement oder in einem Bebauungsplan vorgesehen werden. Die Gemeinde ist aber frei, auf eine solche Sonderregelung zu verzichten, falls sie für bestimmte Gebiete nicht gänzlich auf die Festlegung einer ÜZ verzichtet (z.B. in Ortsbildschutzzonen).

Absatz 1a: In der am 1. Januar 2014 in Kraft getretenen Fassung war für Bauten mit einer Gesamthöhe bis 4,5 m eine zusätzliche, nur für diese Bauten verwendbare ÜZ vorgesehen.

Es hat sich gezeigt, dass für zusätzliche Bauten (mit Hauptnutzflächen) eine Beschränkung auf 4,5 m Gesamthöhe nicht in jedem Fall sachgerecht ist. Deshalb wurde mit der Änderung der PBV vom 28. Juni 2016 die Formulierung dahingehend angepasst, dass für Bauten mit einer geringeren als der zulässigen Gesamthöhe eine separate ÜZ festgelegt werden kann. Es muss z.B. im Rahmen der Nachverdichtung auch möglich sein, Anbauten mit einer Gesamthöhe von mehr als 4,5 m erstellen zu können. Solche Bauten dürfen auch Hauptnutzflächen (Wohn- und Arbeitsräume) aufweisen.

Absatz 1b: Mit der Änderung der PBV vom 28. Juni 2016 wurde präzisiert, dass auch für Kleinbauten und Anbauten im Sinne von § 112a Absatz 2c und d PBG, welche nur Nebennutzflächen enthalten, eine separate Ziffer festgelegt werden kann. Es bleibt der Gemeinde überlassen, ob sie die zusätzliche ÜZ für Kleinbauten und Anbauten auf bestimmte Nebennutzflächen (Garagierung) beschränken will. Solche kommunalen Vorschriften ermöglichen z.B. die Erstellung eines Carports, ohne dass dessen Fläche zur anrechenbaren Gebäudefläche der zonengemässen Grund-ÜZ zählt. Ohne diese Sonderregelung besteht die Gefahr, dass vermehrt unerwünschte offene Parkplätze entstehen (soweit in einer Zone offene Parkplätze im BZR nicht untersagt werden).

Absatz 1c: Eine separate ÜZ für Unterniveaubauten war bisher schon vorgesehen. Sie dürfte allerdings in der Praxis zumindest in der Regelbauweise kaum von Bedeutung sein. Bei massgeschneiderten Lösungen im Rahmen von Bebauungsplänen kann eine solche Ziffer allerdings Sinn machen.

Zu klären ist das Verhältnis der einzelnen, nur für bestimmte Bauten verwendbaren Überbauungsziffern untereinander zur Grund-ÜZ sowie zur Regelung zu den Einstellhallen in § 13a bei Überlagerungen:

Die Grund-ÜZ und die ÜZ für zusätzliche Bauten mit einer geringeren als der zulässigen Gesamthöhe (§ 13 Abs. 1a) sind als Erstes zu ermitteln. Der Fussabdruck der Mantelflächen der für diese Ziffern massgeblichen Bauten reicht in der Projektion in den Untergrund hinein. Die unter diesen Bauten liegenden Teile der Unterniveaubauten und der Einstellhallen fallen bei der Ermittlung der Überbauungsziffer nach § 13 Absatz 1c und der Bestimmung der anrechenbaren Gebäudefläche gemäss § 13a Absatz 1 demzufolge ausser Betracht. In die Berechnung einzubeziehen bleiben mit anderen Worten nur die Flächen, die ausserhalb der anrechenbaren Gebäudefläche zur Bestimmung der Grund-ÜZ und der ÜZ gemäss § 13 Absatz 1a liegen. Die Überbauungsziffer nach § 13 Absatz 1b dagegen ist in jedem Fall separat zu berechnen, auch wenn Kleinbauten und Anbauten die anrechenbaren Gebäudeflächen nach § 13 Absatz 1c oder § 13a Absatz 1 ganz oder teilweise überlagern, denn Kleinbauten und Anbauten sind als eigenständige Baukörper zu betrachten.

§ 13a

Gemäss der Überbauungsziffer nach altem Recht waren Garagenbauten und Einstellhallen mit Pflichtabstellplätzen, die mit höchstens zwei Dritteln ihrer Aussenflächen aus dem gewachsenen, tiefer gelegten oder aufgeschütteten Terrain herausragen, nicht anrechenbar (§ 18 Abs. 2d Anhang PBV). Neu ist eine solche Nicht-Anrechenbarkeit aufgrund der Definition der IVHB nicht mehr zulässig. Alle Bauten (nicht aber Anlagen), die über das massgebende Terrain hinausragen, zählen zur anrechenbaren Gebäudefläche. Im Rahmen der Neu-

fassungen der Bau- und Zonenordnungen hat sich gezeigt, dass es sehr schwierig ist, eine geeignete Ziffer für Einstellhallen festzulegen. Mit der nun getroffenen Regelung ist die Festlegung einer Ziffer im BZR nicht mehr zwingend erforderlich: Die Überbauungsziffer erhöht sich von Gesetzes wegen (automatisch) um das erforderliche Mass, wenn eine Einstellhalle die in § 13a Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen erfüllt. Diese Regelung hat den gleichen Effekt, wie wenn die relevante Gebäudefläche der Einstellhalle nicht angerechnet werden muss.

Wie zu § 13 schon ausgeführt, sind die Grund-ÜZ und die ÜZ für zusätzliche Bauten mit einer geringeren als der zulässigen Gesamthöhe (§ 13 Abs. 1a) als Erstes zu ermitteln. Der Fussabdruck der Mantelflächen der für diese Ziffern massgeblichen Bauten reicht in der Projektion in den Untergrund hinein. Die unter diesen Bauten liegenden Teile der Unterniveaubauten und der Einstellhallen fallen bei der Ermittlung der Überbauungsziffer nach § 13 Absatz 1c und der Bestimmung der anrechenbaren Gebäudefläche gemäss § 13a Absatz 1 demzufolge ausser Betracht. Ob eine Einstellhalle höchstens zur Hälfte über das massgebende respektive über das tiefer gelegte Terrain hinausragt, ist aufgrund der Mantelflächen des ganzen Einstellhallengeschoßes zu errechnen. Bei der Frage, ob eine Einstellhalle höchstens zur Hälfte über das massgebende respektive über das tiefer gelegte Terrain hinausragt, sind somit – im Unterschied zur Berechnung der anrechenbaren Gebäudefläche der Einstellhalle – auch diejenigen Mantelflächen mitzurechnen, welche unter den für die Grund-ÜZ bzw. ÜZ für zusätzliche Bauten mit einer geringeren als der zulässigen Gesamthöhe (§ 13 Abs. 1a) massgeblichen Bauten liegen. Für die Berechnung der Mantelfläche wurden die Begriffe Oberkante Boden fertig (also nicht Boden roh) und Oberkante der Dachfläche (also nicht Oberkante Deckenplatte) festgelegt. Mit Oberkante Dachfläche ist der Nutzungsbelag des Dachaufbaus (z.B. Humusierung) gemeint.

Die Gemeinden können im BZR auch strengere Vorschriften zur Sichtbarkeit der Einstellhallen erlassen oder vorschreiben, dass diese unterirdisch zu erstellen sind. Sie können im Sinne der Regelung in § 13 Absatz 1a auch eine separate Ziffer für Einstellhallen festlegen, insbesondere wenn eine im Vergleich zu § 13a grosszügigere Regelung zugelassen werden soll (z.B. bezüglich des Hinausragens der Mantelfläche). In diesem Fall findet der Ausgleich von Gesetzes wegen gemäss § 13a Absatz 1 keine Anwendung und die Einstellhalle hat die sich aus der separaten Überbauungsziffer ergebende anrechenbare Gebäudefläche einzuhalten. Sollte die Gemeinde eine separate ÜZ für Einstellhallen festlegen, sind wiederum nur die ausserhalb des Fussabdrucks des Hauptgebäudes bzw. der Baute nach § 13 Absatz 1a liegenden Bauteile an die Gebäudefläche anzurechnen (vgl. Erläuterungen zu § 13). Anrechenbar sind überdies gemäss SIA 421 Ziffer 6.5¹ nur die das massgebende Terrain überragenden Bauteile einer Garage.

Klargestellt wird in Absatz 2, dass eine zusätzliche sichtdurchlässige Absturzsicherung angebracht werden darf (auch wenn damit die zulässige Gesamthöhe von 3,5 m überschritten wird).

¹ "Zur anrechenbaren Gebäudefläche zählen die Flächen von Gebäuden, Kleinbauten, Anbauten sowie die Flächen der Teile von Unterniveaubauten, die das massgebende Terrain überragen. "

§ 14a

Bei bestehenden Bauten wird die anrechenbare Gebäudefläche für neue Liftanlagen, die sich nicht im Gebäudeinnern realisieren lassen, und für die nachträgliche Wärmedämmung durch eine entsprechende Erhöhung der Überbauungsziffer ausgeglichen. Auch hier greift – wie bei Einstellhallen nach § 13a PBV – von Gesetzes wegen eine automatische Erhöhung der ÜZ in dem für die bezeichneten Flächen nötigen Umfang. Hier werden zwei Tatbestände aufgenommen, die bereits bisher bei der Überbauungsziffer nach altem Recht als "nicht anrechenbar" galten (§ 18 Abs. 2e und f Anhang PBV).

§ 68

Nach dem neuen Absatz 2 verfallen altrechtliche AZ-Übertragungen mit der gemeindeweisen Einführung der Überbauungsziffer. Das ist eine Folge des mit der Revision des PBG vom 17. Juni 2013 vorgenommenen Systemwechsels. Eine Umrechnung der übertragenen AZ in die neue Ordnung ist nicht zweckmässig, weshalb dafür im Rahmen der Revision des PBG keine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde. Da die neue Bau- und Zonenordnung in der Regel ohnehin eine grössere Nutzung zulässt, ist diese Rechtsfolge für die betroffenen Grundeigentümer tragbar. Zu bedenken ist auch, dass die Neuordnung in den Gemeinden nicht sofort greift und die Nutzung der Reserve bis dahin noch möglich wäre. Jede Revision der Nutzungsplanung kann dazu führen, dass bestehende Nutzungsmöglichkeiten nicht mehr im gleichen Umfang bestehen bleiben.

Anhang

Nr. 736

Planungs- und Bauverordnung

Änderung vom*

Der Regierungsrat des Kantons Luzern,

auf Antrag des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes,

beschliesst:

I.

Die Planungs- und Bauverordnung vom 29. Oktober 2013² wird wie folgt geändert:

§ 7 *Unterabsatz 1^{bis} (neu) sowie Absatz 2*

¹ Der Bebauungs- und der Gestaltungsplan sind in der Regel im Massstab 1:500 anzufertigen. Sie enthalten nach Bedarf namentlich Bestimmungen über ^{bis} dem Aufenthalt dienende Aussengeschoss- und Umgebungsflächen gemäss Schweizer Norm SN 504 416 (Ausgabe 2003),

² Die Gemeinde kann verlangen, dass mehrere Entwürfe vorgelegt werden und insbesondere die zweckmässige Dimensionierung und Anordnung der Aussengeschoss- und Umgebungsflächen nachgewiesen wird.

§ 13 *Zusätzliche Überbauungsziffern*

¹ Die Gemeinde kann im Bau- und Zonenreglement oder im Bebauungsplan für folgende Bauten eine zusätzliche, nur für diese Bauten verwendbare Überbauungsziffer festlegen:

- a. Bauten mit einer geringeren als der zulässigen Gesamthöhe,
- b. Kleinbauten und Anbauten,
- c. Unterniveaubauten.

§ 13a *Einstellhallen (neu)*

¹ Die anrechenbare Gebäudefläche für Einstellhallen bis 3,5 m Gesamthöhe, deren Mantelflächen (gemessen ab Oberkante Boden fertig bis Oberkante Dachfläche) höchstens zur Hälfte über das massgebende respektive über das tiefer gelegte Terrain hinausragen, wird durch eine entsprechende Erhöhung der Überbauungsziffer ausgeglichen.

* G 2016 ...
² G 2013 523

² Auf der Einstellhalle darf eine sichtdurchlässige Absturzsicherung angebracht werden.

§ 14a *Liftanlagen und Wärmedämmung (neu)*

¹ Bei bestehenden Bauten wird die anrechenbare Gebäudefläche für neue Liftanlagen, die sich nicht im Gebäudeinnern realisieren lassen, und für die nachträgliche Wärmedämmung durch eine entsprechende Erhöhung der Überbauungsziffer ausgeglichen.

§ 68 *Absatz 2 (neu)*

² Das Recht auf Realisierung übertragener Ausnützung im Sinn von § 14 der aufgehobenen Planungs- und Bauverordnung verwirkt mit der gemeindeweisen Einführung der Überbauungsziffer.

II.

Die Änderung tritt am 1. August 2016 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Reto Wyss
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner