

# LU\_GERICHTE 7H 23 177 vom 12. März 2024

LU Gerichte, 2024-03-12, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu\\_gerichte\\_7H\\_23\\_177](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_7H_23_177)

FR: LU\_GERICHTE 7H 23 177 du 12 mars 2024

IT: LU\_GERICHTE 7H 23 177 del 12 marzo 2024

## Regeste

Erhöhung der Ausnützung (Privilegierung) im Rahmen der Genehmigung eines Gestaltungsplans. Anforderung an die Begründung durch die Genehmigungsbehörde (Gemeinderat). | § 75 PBG, § A1-75 PBG. | Bau- und Planungsrecht

## Erwägungen

### E. 4

Die Beschwerdeführer werfen der Vorinstanz vor, dass ihre Begründung zur Frage, weshalb die durch das BZR festgelegte Ausnützungsziffer für den Gestaltungsplanperimeter um 15 % erhöht werden dürfe, ungenügend sei. Abgesehen davon, dass die formelle Erfüllung der Gestaltungsplanpflicht nicht ausreichend sei, um einen Ausnützungsbonus ohne weiteres zu gewähren, habe sich die Vorinstanz in keiner Weise mit den gesetzlichen Kriterien befasst und auch nicht dargelegt, warum eine andere und intensivere Überbauung des Geländes gemäss dem Gestaltungsplan besser als die Umsetzung der im BZR vorgesehenen Nutzung sei. Die Vorinstanz räumt ein, dass die Begründung für die Gewährung des Ausnützungsbonus knapp ausgefallen ist. Trotzdem ergebe sich aus dem gesamten Zusammenhang und der Tatsache, dass das Projekt durch die von ihr eingesetzte Gestaltungskommission begleitet worden sei, die Richtigkeit eines Ausnützungszuschlags. Der Beschwerdegegner beruft sich auf das dem Gestaltungsplan zugrunde liegende Richtprojekt, das im Rahmen eines Architekturwettbewerbs und unter Begleitung eines fachversierten Preisgerichts ermittelt worden sei. Sinngemäss macht der Beschwerdegegner damit geltend, dass der Gestaltungsplan von hoher Qualität sei, und zwar sowohl in Bezug auf die Einbettung der geplanten Bauten in die Umgebung als auch hinsichtlich der gestalterischen Elemente.

### E. 5.1

(...)

### E. 5.2

Nach § A1-75 Abs. 1 PBG kann der Gestaltungsplan vom Zonenplan, vom Bau- und Zonenreglement oder vom Bebauungsplan abweichen, sofern wegen der besonderen Verhältnisse eine eigene Regelung sinnvoll erscheint und der Zonencharakter gewahrt bleibt (vgl. LGVE 2006 II Nr. 5 E. 7, 2001 II Nr. 18 E. 4b, 1997 II Nr. 8 E. 5). Im Bau- und Zonenreglement ist die für solche Abweichungen erforderliche Mindestfläche für Gestaltungspläne festzulegen. Die Geschosszahl darf im Gestaltungsplan höchstens um ein Vollgeschoss vom massgebenden Zonen- oder Bebauungsplan abweichen. Grössere Abweichungen sind nur zulässig, wenn sie hinsichtlich Lage und Ausmass im Zonenplan und im Bau- und Zonenreglement festgelegt sind. Die Ausnützungsziffer darf die maximale Ausnützung gemäss Zonen- oder Bebauungsplan um höchstens 15 Prozent überschreiten (§

A1-75 Abs. 2 PBG). Gemäss § 75 Abs. 3 PBG – diese Bestimmung des revidierten PBG gilt, auch wenn noch keine Anpassung der kommunalen Baubestimmungen an das kantonale Recht erfolgte – kann eine Gemeinde die Abweichungen nach § 75 Abs. 2 PBG (oder eben) § A1-75 Abs. 2 PBG gewähren, wenn die geplante Überbauung gegenüber der Normalbauweise wesentliche Vorteile aufweist (lit. a), es sich um eine siedlungsgerechte, architektonisch und wohngygienisch qualitätsvolle Überbauung handelt, die sich gut in die bauliche und landschaftliche Umgebung eingliedert (lit. b), grössere zusammenhängende Grünflächen und eine qualitätsvolle Umgebungsgestaltung vorgesehen sind sowie abseits des Verkehrs gelegene, qualitativ hochstehende Spielplätze und andere Freizeitanlagen erstellt werden (lit. c), ein qualitativ hochstehendes Konzept der Erschliessungsanlagen vorliegt (lit. d) und besondere Massnahmen zum sparsamen Umgang mit Energie und zur Verwendung von erneuerbaren Energieträgern getroffen werden (lit. e).

### **E. 5.3**

Grundvoraussetzung für die Abweichung von der baulichen Grundordnung ist in jedem Fall, dass besondere Verhältnisse vorliegen und (kumulativ) der Zonencharakter gewahrt bleibt. Denn jede Abweichung von der Normalbauweise gilt als Ausnahme, die im Einzelfall begründet sein muss (vgl. dazu: BGer-Urteil 1C\_416/2007 vom 3.10.2008 E. 3.2). Dabei ist vorweg zu fragen, ob im Sinn von § A1-75 Abs. 1 PBG eine abweichende Regelung sinnvoll erscheint (grundlegend: LGVE 1997 II Nr. 8 E. 5b mit Hinweisen).

### **E. 5.4**

Praxisgemäss sollen die Anforderungen an das Vorliegen besonderer Verhältnisse nicht überrissen werden; insbesondere ist ein Härtefall dafür nicht erforderlich, und auch im Vergleich zu anderen Bestimmungen – etwa hinsichtlich der Ausnahmen gesetzlicher Strassenabstände nach § 88 des Strassengesetzes (StrG; SRL Nr. 755) – ist hier grössere Beweglichkeit zuzulassen (vgl. LGVE 2003 II Nr. 7 E. 7d). Diese Annahme liegt umso näher, als daneben, im Sinn einer zusätzlichen Schranke, auf die Wahrung des Zonencharakters zu achten ist. Des Weiteren lassen Wortlaut und Systematik des Gesetzes darauf schliessen, dass die Prüfung dieser Besonderheit nicht mit derjenigen der qualitativen Anforderungen gemäss § 75 Abs. 3 PBG vermengt werden darf. Damit soll nicht gesagt sein, dass nicht auch die besondere Art des Bauvorhabens zur Begründung beigezogen werden kann (vgl. Zaugg, Baugesetz des Kantons Bern, 2. Aufl. 1995, Art. 88/89 BauG N 5). Vor allem aber müssen hier in erster Linie die planerischen und baulichen Gegebenheiten und/oder die Situierung des betreffenden Geländes ins Blickfeld gelangen. Zu denken ist beispielsweise an Land, das sich im Bereich der Zonengrenze befindet, wo mit einer allenfalls höheren Ausnützung und einem zusätzlichen Geschoss ein guter Übergang zu anderen Baubereichen erreicht werden könnte. Zu denken ist auch etwa an solche Bereiche, die innerhalb einer bestimmten Zone ein in sich – mehr oder weniger – geschlossenes Gebiet darstellen, das sich aus diesem Grund für eine zusätzliche Verdichtung eignen würde. Hingegen vermöchte der Wunsch nach einer solchen Verdichtung für sich allein wohl kaum zu genügen, wenn dem betroffenen Gelände nicht zugleich eine besondere Eignung dafür bescheinigt werden könnte (vgl. LGVE 2006 II Nr. 5 E. 9). Gemäss § 75 Abs. 4 PBG können im BZR sodann zusätzliche Qualitätsanforderungen im Hinblick auf ein Abweichen von den vorgegebenen Grundnutzungsparametern gestellt werden. Generell ist aber zu beachten, dass solche Regelungen dem Gemeinderat keinen "Freipass" für Ausnahmen geben. Es ist zu unterstreichen, dass Abweichungen von der im BZR festgelegten, demokratisch

legitimierten Grundordnung bloss Sonderfällen, d.h. ausserordentlichen Verhältnissen, vorbehalten bleiben, die im konkreten Fall denn auch nachvollziehbar und sachgerecht begründet werden müssen (zum Ganzen: BGer-Urteil 1C\_416/2007 vom 3.10.2008 E. 4.2 mit Verweis auf LGVE 1997 II Nr. 8 E. 5b; ferner: LGVE 2001 II Nr. 18 E. 4b; Urteil des Kantonsgerichts Luzern 7H 15 293 vom 5.7.2016 E. 6.4.1). Weiter gilt festzuhalten, dass Abweichungen von der Grundnutzungsordnung nicht dazu führen dürfen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde (BGer-Urteil 1C\_416/2007 vom 3.10.2008 E. 3.3).

### **E. 6.1**

Im Genehmigungsentscheid führte die Vorinstanz unter dem Titel "Abweichungen von den Vorschriften des Bau- und Zonenreglements (BZR K. \_\_\_\_\_)" aus, dass der Gestaltungsplan hinsichtlich der Ausnutzungsziffer und der Überbauungsziffer Abweichungen vorsehe. Gemäss dem Gestaltungsplan gelte eine Ausnutzungsziffer von maximal 1,13, während die Ausnutzungsziffer in der Wohnzone A 1,00 betrage. Ferner belaufe sich die Überbauungsziffer innerhalb des Gestaltungsplanperimeters H. \_\_\_\_\_ auf maximal 0,33, die Überbauungsziffer sei aber gemäss dem gültigen BZR K. \_\_\_\_\_ nicht definiert. Sie kam zum Schluss, dass den in Art. 6 der Sonderbauvorschriften enthaltenen Vorgaben bezüglich Baubereiche, Höhenkoten und Ausnutzungsbestimmungen als Abweichungen / Ergänzungen von den Vorschriften des BZR K. \_\_\_\_\_ keine wesentlichen öffentlichen oder schutzwürdigen privaten Interessen entgegenstünden. Bei der Überbauung handle es sich um eine siedlungsgerechte, architektonisch und wohnhygienisch qualitätsvolle Anlage, welche sich in die bauliche Umgebung eingliedere. Die Verkehrsflächen seien zweckmässig angeordnet, die notwendigen Spielplätze und Freizeitanlagen könnten ausgewiesen werden. Die Überbauung entspreche den bau- und siedlungsökologischen Anforderungen.

### **E. 6.2.1**

In ihrer Vernehmlassung weist die Vorinstanz darauf hin, dass der Gestaltungsplanbonus im gesamten vorinstanzlichen Verfahren unbestritten geblieben sei. Zudem sei der gewährte Ausnutzungsbonus gestützt auf die Kriterien nach § 75 Abs. 3 PBG zu Recht erteilt worden. Das Gestaltungsplangebiet H. \_\_\_\_\_ weise sowohl bezüglich seiner Lage als auch der angestrebten Nutzung besondere planerische und bauliche Begebenheiten auf. Der Gestaltungsplanperimeter liege nahezu vollständig in der Wohnzone A, sei mit einer Gestaltungsplanpflicht belegt und entlang der westlichen Grundstücksgrenze mit einer 20 Meter breiten ökologischen Freihaltezone überlagert. Weiter erläutert die Vorinstanz die an das Gestaltungsplangebiet angrenzenden verschiedenen Nutzungszonen. Sie hebt hervor, dass das Grundstück Nr. L. \_\_\_\_\_ nordöstlich direkt an das der Zone für öffentliche Zwecke zugeteilte Kompetenzzentrum N. \_\_\_\_\_ mit seinen drei Gebäuden (97 stationäre Pflegeplätze und 16 Alterswohnungen) anschliesse. Zum Pflegeheim N. \_\_\_\_\_ weise der vorliegende Gestaltungsplan überdies einen äusserst engen Bezug auf; es solle ein generationenvereinendes Wohnquartier entstehen. Die planerische und bauliche Ausgangslage für den zentral gelegenen Gestaltungsplanperimeter erweise sich einerseits als komplex, andererseits würden mit dem Gestaltungsplanprojekt auch im öffentlichen Interesse liegende Ziele mitverfolgt. Deshalb lasse sich ein Abweichen von der baulichen Grundordnung (Wohnzone A) rechtfertigen.

### **E. 6.2.2**

Der genehmigte Gestaltungsplan erfülle zudem zahlreiche Kriterien von § 75 Abs. 3 PBG. Der Gemeinderat weist in diesem Zusammenhang auf die Anordnung der kompakten und klaren Baufelder hin (Reduktion der grundstückintern versiegelten Flächen), auf die grosszügige und zusammenhängende Frei- und Grünraumgestaltung und den damit zusammenhängenden Beitrag an die gute Altersversorgung und die Schaffung zusätzlicher Infrastrukturen zur Unterstützung und Betreuung von älteren Menschen. Ferner beruft er sich auf die gegenüber der Regelbauweise tieferen Gesamthöhen als qualitatives Merkmal, was zu einer sehr guten Eingliederung in die umliegende bauliche Umgebung führe. Schliesslich wird in der Vernehmlassung ausführlich auf die einzelnen Baubereiche, auf die Grenzabstände, auf die Elemente der Besonnung und der Kaschierung einzelner Fassaden und die grosszügige Umgebungsgestaltung hingewiesen.

### **E. 7.1**

Der Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinn einer allgemeinen Verfahrensgarantie umfasst den Anspruch auf ausreichende Begründung des Entscheids (vgl. BGer-Urteil 2C\_553/2021 vom 21.2.2022). Dem Gehörsanspruch wird formelle Natur zuerkannt (s. E. 3.3). Liegt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör vor, muss dieser Mangel, ungeachtet der Erfolgsaussichten des gegen den Entscheid gerichteten Rechtsmittels in der Sache selbst, zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen. Neben diesen verfassungsrechtlichen, allgemeinen Begründungsanspruch tritt der Begründungsanspruch betreffend die in einem Gestaltungsplan zulässigen Abweichungen gegenüber der ordentlichen Bau- und Nutzungsordnung. Festzuhalten ist, dass dieser Anspruch, auch wenn er inhaltlich mit dem gehörsrechtlichen Begründungsanspruch in einem gewissen Grad identisch sein kann, nicht Bestandteil einer Verfahrensgarantie darstellt und auch nicht auf dem Prozessrecht wurzelt. Das Kantonsgericht hat in seiner Rechtsprechung stets betont, dass mit einem Gestaltungsplan eine Ausnahmesituation (Sondernutzung) geschaffen wird, die ein Abweichen von der zonengemässen Bauweise gestatte, solange es sich um eine wohnhygienisch, architektonisch und ortsbaulich gute Planung handelt, die gegenüber einer zonengemässen Überbauung wesentliche Vorteile aufweist (LGVE 1984 III Nr. 44, später: LGVE 1997 II Nr. 8 E. 5b). Der diesbezüglichen Begründung kommt vor diesem Hintergrund eine die fehlende demokratische Legitimation kompensierende Funktion zu. Es besteht demnach ein nicht zu übersehender Unterschied zwischen den Funktionen der beiden Begründungsansprüche. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich auch nicht, die gehörsrechtlichen Heilungsmöglichkeiten auf Begründungsmängel, wie sie im Anwendungsbereich von § A1-75 PBG auftreten können, zu übertragen. Vielmehr muss die Gemeinde bereits im Genehmigungsentscheid die besonderen Verhältnisse, die aus ihrer Sicht zu einer Abweichung der bau- und planungsrechtlichen Grundordnung führen sollen, aufzeigen. Dies gilt selbst dann, wenn im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nur Einsprachen eingehen, deren Einwände sich auf andere Belange als das spezialgesetzliche Begründungserfordernis beziehen.

### **E. 7.2**

Der Genehmigungsentscheid enthält, wie die Vorinstanz selbst anerkennt, nur eine kurze Begründung, zumal allein festgehalten wird, dass es sich um eine siedlungsgerechte, architektonisch und wohnhygienisch qualitätsvolle Anlage handle, welche sich in die bauliche Umgebung eingliedere. Dabei handelt es sich schlicht um eine Wiederholung des Gesetzestextes (vgl. § 75 Abs. 3 lit. b PBG) und nimmt das Subsumptionsergebnis vorweg, ohne dass überhaupt eine Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Verhältnissen erfolgt

wäre. All die Elemente, welche die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung gleichsam "nachholt", fehlen im angefochtenen Entscheid gänzlich. Wohl ist anzuerkennen, dass das vom Gemeindeverband angestrebte generationenübergreifende Wohnquartier die gesellschaftlich bedeutsame Frage nach dem Wohnen im Alter aufgreift und somit auch einem gewissen öffentlichen Interesse Ausdruck verleiht. Letzteres reicht jedoch allein für die Privilegierung (Nutzungsausweitung) für den Gestaltungsplan nicht aus. Denn es bleibt zu prüfen, ob für das infrage stehende Gebiet besondere Verhältnisse vorliegen und der Zonencharakter gewahrt bleibt. Erst wenn dem Grundsatz nach die Besonderheit ausgewiesen ist und sich somit ein Abweichen von der gesetzlichen Ordnung gemäss BZR rechtfertigen lässt, kann in einem zweiten Schritt das "Massliche" der Abweichung bestimmt werden, und zwar in Anwendung der einzelnen rechtlichen Voraussetzungen gemäss § 75 Abs. 3 PBG.

### **E. 7.3**

Der angefochtene Genehmigungsentscheid enthält weder eine vollständige Prüfung betreffend das Bestehen besonderer Verhältnisse noch eine Auseinandersetzung zur Frage, aus welchen Gründen vorliegend gerade eine ausnützungszifferspezifische Abweichung von 0,13 (Ausnützungszuschlag von 13 Prozent bezogen auf die ordentliche Ausnützungsziffer von 1,0) geboten sein soll. Eine solche Auseinandersetzung wäre umso dringender angezeigt gewesen, als sich der Gestaltungsplanbonus im oberen Bereich befindet. Dieser Begründungsmangel lässt sich – trotz ausführlicher Vernehmlassung zu einzelnen Punkten – nicht heilen. Denn das durch § 75 PBG auferlegte Prüfungsprogramm ist insofern ein zwingendes, als im Entscheid selbst die wesentlichen Überlegungen genannt sein müssen. Daran ändert nichts, dass im Einspracheverfahren, wie die Vorinstanz geltend macht, die Frage des Ausnützungsbonus gar nicht aufgegriffen worden ist.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.