

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1P.459/2004 /ast

Urteil vom 9. Februar 2005
I. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Aemisegger, präsidierendes Mitglied, Bundesrichter Nay, Ersatzrichter Loretan,
Gerichtsschreiber Haag.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Paul Müller,

gegen

1. A._____,
2. B._____,
3. C._____,
4. D._____,
5. E._____,
6. F._____,
7. G._____,

Beschwerdegegner,
alle vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Franz Hess,
Stadtrat Luzern, Stadthaus, Hirschengraben 17, 6002 Luzern,
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, Obergrundstrasse 46, 6002
Luzern.

Gegenstand
Baubewilligung,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 22.
Juni 2004.

Sachverhalt:

A.
X._____ ist Kaufrechtsnehmer der Grundstücke Nrn. 771, 1684 und 1850, GB Luzern, rechtes
Ufer, die im Gebiet Tivolistrasse/Brunnhalde in einer Wohnzone liegen. Auf der Parzelle Nr. 771
befindet sich eine über hundertjährige Villa. Die beiden andern Grundstücke sind nicht überbaut.

Der Stadtrat Luzern erteilte X._____ am 26. März 2003 die Bewilligung für den Bau von zwei
Mehrfamilienhäusern (Häuser 1 und 2) mit gemeinsamer Autoeinstellhalle auf dem Grundstück Nr.
1684. Diese Bewilligung ist unangefochten rechtskräftig geworden.

Am 2. April 2003 erteilte der Stadtrat Luzern X._____ die Bewilligung für ein drittes
Mehrfamilienhaus (Haus 3), welches sich an die beiden bereits bewilligten anschliessen soll und teils
auf dem Grundstück Nr. 1684 und teils auf Nr. 1850 zu liegen käme.

A._____ und sechs Mitbeteiligte gelangten gegen die Baubewilligung für Haus 3 an das
Verwaltungsgericht des Kantons Luzern, welches die Beschwerde am 22. Juni 2004 guthiess und die
Baubewilligung vom 2. April 2003 aufhob.

B.
X._____ hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts am 26. August 2004 staatsrechtliche
Beschwerde an das Bundesgericht erhoben. Er beantragt die Aufhebung des angefochtenen Urteils
und die Bestätigung des Baubewilligungsentscheids vom 2. April 2003.

A._____ und Mitbeteiligte sowie das Verwaltungsgericht beantragen die Abweisung der
Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Der Stadtrat Luzern liess sich nicht vernehmen.

Ein zweiter Schriftenwechsel brachte keine Annäherung der Parteistandpunkte.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

Beim angefochtenen Urteil handelt es sich um einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid, der mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte angefochten werden kann (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Art. 87 OG). Der Beschwerdeführer ist durch dieses Urteil in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen und somit beschwerdeberechtigt (Art. 88 OG). Auf seine form- und fristgerecht eingereichte, entgegen der Auffassung der Beschwerdegegner grundsätzlich ausreichend begründeten Beschwerde ist einzutreten.

Wegen der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde ist darauf allerdings nicht einzutreten, soweit der Beschwerdeführer mehr als die Aufhebung des angefochtenen Urteils verlangt (BGE 129 I 129 E. 1.2 S. 131 ff. mit Hinweisen).

2.

Der Beschwerdeführer macht geltend, er würde durch die gerügte Anwendung kantonalen und kommunalen Bauvorschriften in durch die Eigentumsgarantie geschützten Rechten verletzt. Entgegen seiner Auffassung steht nicht ein schwerer Eingriff zur Diskussion. Nach der Rechtsprechung gelten Eigentumseingriffe in der Regel als schwer, wenn Grundeigentum zwangsweise entzogen wird, oder wenn durch Verbote oder Gebote der bisherige oder künftig mögliche bestimmungsgemässe Gebrauch des Grundstücks verunmöglicht oder stark erschwert wird. Dies ist vorliegend, wo dem Grundeigentümer lediglich eine Ausnützungsverschiebung untersagt wurde, klarerweise nicht der Fall (Urteil des Bundesgerichts 1P.23/2001 vom 5. September 2001 in URP 2001 S. 1061, E. 3c; vgl. BGE 115 Ia 363 E. 2a S. 365; 110 Ia 167 E. 7a S. 169; 104 Ia 328 E. 4 S. 331 f.). Das Bundesgericht prüft daher die Auslegung des kantonalen (und kommunalen) Rechts nur auf Willkür hin (BGE 130 I 439 E. 14.2; 124 II 538 E. 2 S. 540 f., je mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer rügt denn auch in erster Linie Willkür. Im Lichte seiner Rügen hat die Berufung auf die Eigentumsgarantie keine selbständige Bedeutung. Zu prüfen ist der Vorwurf, der angefochtene Entscheid verletze das Willkürverbot (Art. 9 BV).

Ein Entscheid ist nicht schon dann willkürlich, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 129 I 173 E. 3.1 S. 178 mit Hinweisen).

3.

3.1 Mit der Baubewilligung für Haus 3 erlaubte der Stadtrat Luzern wie schon mit der Bewilligung für die Häuser 1 und 2 die Übertragung von Ausnützung ab dem unternutzten Grundstück Nr. 771 auf die Baugrundstücke. Gemäss den unbestrittenen Ausführungen im Entscheid des Verwaltungsgerichts (E. 4c/aa S. 12) wurden für die Häuser 1 und 2 vom Grundstück Nr. 771 auf Nr. 1684 296.35 m² bzw. 19.5 % der dort vorhandenen anrechenbaren Geschossfläche (AGF) übertragen. Für Haus 3 sollen vom Grundstück Nr. 771 auf Nr. 1684 weitere 147.72 m² AGF und auf Nr. 1850 98.33 m² AGF übertragen werden. Damit beträgt der gesamte Übertrag ab Nr. 771 auf Nr. 1684 gut 444 m² oder ca. 29.2 % der AGF und auf Nr. 1850 gut 98 m² oder ca. 14.8 % der AGF. Bei gemeinsamer Betrachtung der begünstigten Grundstücke ergibt sich eine Übertragung von ca. 24.8 % der AGF dieser Grundstücke, was einer Ausnützungsziffer (AZ) von 0.625 statt der erlaubten 0.5 entspricht.

3.2 § 24 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vom 7. März 1989 (PBG) definiert die Ausnützungsziffer als die Verhältniszahl zwischen der Gesamtheit der anrechenbaren Geschossflächen der Bauten und der anrechenbaren Grundstücksfläche. Zur Ausnützungsübertragung äussert sich das PBG nicht.

§ 14 Abs. 1 der kantonalen Planungs- und Bauverordnung vom 27. November 2001 (PBV) erlaubt die Übertragung nicht beanspruchter Ausnützung auf ein anderes Baugrundstück, wenn die Grundstücke benachbart sind, in der gleichen Bauzone liegen und der Zonencharakter gewahrt bleibt. Gemäss § 14 Abs. 3 lit. b PBV kann bei Bebauungs- und Gestaltungsplänen das Recht auf die nicht beanspruchte Ausnützung übertragen werden, auch wenn die Grundstücke nicht benachbart sind; die Entfernung zwischen den Grundstücken darf aber höchstens 100 m betragen.

Der Bebauungsplan B 133 Halde/Bellerive/Lützel matt der Stadt Luzern vom 27. November 1997/28. Januar 1999 unterteilt das Plangebiet auf der Grundlage der Bau- und Zonenordnung in 14 Zonentypen, für die er teilweise zusätzliche Bauvorschriften aufstellt. Die Grundstücke Nrn. 771,

1684 und 1850 bilden gemeinsam die Zone 2; in dieser Wohnzone ist die offene Bauweise vorgesehen, die zulässige Gebäudelänge beträgt 25 m, die Ausnützungsziffer wie erwähnt 0.5 und die Vollgeschosszahl 2. Die an diese Zone angrenzenden Grundstücke liegen entweder in einer Zone 5 oder 12. Zone 5 ist ebenfalls eine Wohnzone mit offener Bauweise; für die Gebäude ist die Erhaltung der Bauvolumen vorgesehen. Zone 12 ist eine Zone für öffentliche Zwecke ohne zusätzliche Bauvorschriften. Gemäss Ziff. 8 der Bauvorschriften kann der Stadtrat in begründeten Fällen Ausnahmen von den Festlegungen des Bebauungsplanes gestatten.

3.3 Der Beschwerdeführer wirft dem Verwaltungsgericht vor, Ziff. 8 der Bauvorschriften des Bebauungsplans B 133 in willkürlicher, das Gesetzmässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) verletzender Weise nicht angewendet zu haben.

Der Stadtrat hat in der Baubewilligung allein auf § 14 Abs. 1 PBV Bezug genommen. Die Beschwerde der heutigen Beschwerdegegner veranlasste ihn sodann, dem Verwaltungsgericht darzulegen, dass sich die Ausnützungsübertragung jedenfalls gemäss § 14 Abs. 3 PBV halten lasse. Die Ausnahmeklausel im Bebauungsplan B 133 erwähnte er mit keinem Wort, ebenso wenig übrigens der heutige Beschwerdeführer in seiner damaligen Beschwerdeantwort.

Die Ausnahmeklausel im Bebauungsplan B 133 stellt die Einräumung von Ausnahmen (von den Festlegungen des Bebauungsplans) ins Ermessen des Stadtrates. Nachdem dieser keinen Anlass sah, die fragliche Bestimmung anzurufen, liegt von vornherein weder Willkür noch eine Missachtung von Art. 5 Abs. 1 BV vor, wenn auch das Verwaltungsgericht diese Bestimmung nicht anwendete, ungeachtet der Tatsache, dass das Verwaltungsgericht das Recht von Amtes wegen anzuwenden hat. Es ist nicht dasselbe, ob in einem konkreten Fall im Sinne einer Ausnahme eine erhöhte Ausnützung zugestanden, oder ob eine Ausnützungsübertragung vorgenommen wird. Die Ausnahme betrifft nur das Baugrundstück, während bei der Ausnützungsübertragung die höhere Ausnützung auf dem einen durch eine tiefere Ausnützung auf einem anderen Grundstück "erkauft" wird. Das Verwaltungsgericht hatte keinerlei Anlass und auch kein Recht, von sich aus gestützt auf Ziff. 8 der Bauvorschriften des Bebauungsplans B 133 eine Ausnahmegewilligung zu erteilen.

Im Übrigen verkennt der Beschwerdeführer, dass § 14 PBV als kantonales Recht dem kommunalen Recht vorgeht. An diesem Vorrang ändert auch die Genehmigung des Bebauungsplans durch den Regierungsrat nichts. Daher könnte der Stadtrat mit einer Ausnahmegewilligung von § 14 PBV nicht dispensieren. Dies ergibt sich im Übrigen auch ganz klar aus dem Wortlaut von Ziff. 8 der Bauvorschriften des Bebauungsplans B 133.

4.

4.1 Das Verwaltungsgericht hat erwogen, der vorliegende Fall sei gestützt auf § 14 Abs. 1 PBV statt Abs. 3 zu beurteilen. Nach seinem Sinn und Zweck setze § 14 Abs. 3 PBV voraus, dass im Gestaltungs- oder Bebauungsplan selbst eine ausdrückliche Grundlage für eine Ausnützungsübertragung zwischen nicht benachbarten Grundstücken enthalten sei. Vorliegend fehle diese Grundlage. Zur Begründung verweist das Verwaltungsgericht darauf, dass im Baubewilligungsverfahren nicht mehr dieselbe gesamtheitliche Betrachtungsweise möglich sei wie beim Erlass des Sondernutzungsplans. Zudem übernahmen die Bebauungspläne in der Stadt Luzern wesentliche Funktionen des Zonenplans und des Bau- und Zonenreglements. Erst mit ihnen werde die Grundnutzung genügend spezifiziert. Der Beschwerdeführer beanstandet diese Argumentation zu Recht als unhaltbar.

Gemäss feststehender Praxis ist das Gesetz in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen. Vom klaren, d.h. eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, namentlich dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte der Bestimmung, aus ihrem Grund und Zweck oder aus dem Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben (BGE 129 II 232 E. 2.4 S. 236, 353 E. 3.3 S. 356; siehe auch BGE 129 I 402 E. 3.5 S. 408 f.).

Der Wortlaut von § 14 Abs. 3 lit. b PBV ist im hier interessierenden Punkt klar und eindeutig: Die erleichterte Nutzungsübertragung setzt das Vorliegen eines Bebauungs- oder Gestaltungsplans voraus; besondere Anforderungen an diese Pläne werden nicht gestellt. Das Verwaltungsgericht hat vom Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern einen Amtsbericht zur Praxis zu § 14 PBV eingeholt. Die dem Bericht beigelegten Materialien enthalten keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Das angefragte Departement hielt sodann fest, eine Ausnützungsübertragung innerhalb eines Bebauungs- oder Gestaltungsplangebiets nach den weniger strengen Voraussetzungen von § 14 Abs. 3 PBV sei

jederzeit möglich. Einer ausdrücklichen Regelung im Sondernutzungsplan bedürfe es dazu nicht. Unabhängig davon, ob die hierfür geltend gemachten Praktikabilitätserwägungen, die das Verwaltungsgericht nicht gelten lässt, zutreffen oder nicht, lässt sich jedenfalls festhalten, dass das zuständige Departement die Anwendung von § 14 Abs. 3 PBV entsprechend seinem Wortlaut als gängige Praxis ansieht.

Das Verwaltungsgericht begründet nicht nachvollziehbar, worin der seine restriktive Praxis rechtfertigende Sinn und Zweck von § 14 Abs. 3 PBV bestehen soll. Es hält fest, dass diese Bestimmung gegenüber Abs. 1 gelockerte Voraussetzungen für die Ausnützungsübertragung schaffe. Dies spricht jedoch gerade nicht für die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung. Weshalb die Möglichkeit der gesamtheitlichen Betrachtungsweise beim Erlass eines Bebauungs- oder Gestaltungsplans es rechtfertigen soll, § 14 Abs. 3 PBV nicht entsprechend seinem Wortlaut anzuwenden, bleibt ebenfalls unklar. Auch die Funktion, die Grundordnung zu spezifizieren, welche Bebauungspläne in der Stadt Luzern offenbar in besonders ausgeprägter Weise wahrnehmen - dies in Übereinstimmung mit § 67 PBG -, stellt keine tragfähige Begründung für die Auffassung des Verwaltungsgerichts dar. Auch sonst sind keinerlei Gründe ersichtlich, welche ein Abweichen vom klaren Wortlaut von § 14 Abs. 3 PBV rechtfertigen würden.

Es ist unbestritten, dass die Grundstücke Nr. 771 und 1684 eine gemeinsame Grenze aufweisen. Das Grundstück Nr. 1850 wird von Nr. 771 nur durch Nr. 1684 - und entgegen der Behauptung der Beschwerdegegner nicht auch durch eine Strasse - getrennt. Der Abstand der Grundstücke von Grenze zu Grenze beträgt etwa 70 m, so dass die Voraussetzungen von § 14 Abs. 3 PBV hier eingehalten sind.

4.2

4.2.1 Das Verwaltungsgericht hat unwidersprochen erwogen, dass selbst dann, wenn der Streitfall nach § 14 PBV Abs. 3 zu beurteilen wäre, der in Abs. 1 ausdrücklich genannte Vorbehalt zu beachten wäre, dass nämlich trotz der Ausnützungsübertragung der Zonencharakter gewahrt bleiben müsse.

4.2.2 Was als Zonencharakter gilt, ergibt sich gemäss den Erwägungen des Verwaltungsgerichts primär aus dem durch die Nutzungsordnung gezogenen normativen Rahmen und nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie durch die konkreten baulichen Gegebenheiten (LGVE 2003 II Nr. 7 E. 7f/aa;). Nutzungsziffern sollten nicht nur im grossflächigen Rahmen für eine Zone eine bestimmte Baudichte festlegen, sondern zur Wahrung des Zonencharakters auch eine gleichmässige Verteilung der Baudichte innerhalb der einzelnen Zonen herbeiführen. Die Nutzungsübertragung dürfe diesen Zweck nicht illusorisch machen und eine unerwünschte Konzentration von Bausubstanz ermöglichen. Das Mass der Nutzungsübertragung müsse daher, bezogen auf das profitierende Grundstück, untergeordnet bleiben. In seiner Praxis habe es das Verwaltungsgericht wiederholt abgelehnt, eine fixe Grösse für die zulässige Ausnützungsübertragung festzulegen. Zwar sei eine Nutzungsübertragung von etwa 15 % in der Regel als unproblematisch und eine solche von fast 50 % immer als problematisch anzusehen. Bei Übertragungen von mehr als 15 % müsse die Vereinbarkeit mit dem Zonencharakter aufgrund der Rahmenbedingungen des Einzelfalls genau überprüft werden.

Vorliegend seien die Vorschriften über die Geschosshöhe und die Gebäudelänge eingehalten. Problematisch sei hingegen das Nutzungsmass. Auf dem Grundstück Nr. 1684 würde die Ausnützungsüberschreitung beinahe 30 % und auf Nr. 1850 knapp 15 % ausmachen. Die Ausnützungserhöhung auf Grundstück Nr. 1684 sei nicht mehr von untergeordneter Bedeutung. Eine derart erhebliche Volumenkonzentration im östlichen Teil der Zone verträge sich mit dem gemäss Bebauungsplan B 133 für die Zone 2 definierten Zonencharakter nicht und sei daher nicht mehr tolerierbar. Dabei falle entscheidend ins Gewicht, dass hier das Nutzungsmass mit einer Ausnützungsziffer von 0.5 selbst schon im oberen Bereich der im Bebauungsplan vorgesehenen Baudichten liege. Mit der Realisierung des strittigen Projekts entstünden zudem optisch gleichsam fast zwei Zonen, nämlich eine Zone mit dem klar unternutzten Villengrundstück und eine Zone mit den beiden dicht überbauten Mehrfamilienhausparzellen. Damit werde der planerisch vorgegebene Zonencharakter ausgehöhlt und Sinn und Zweck des als Ausnahmebestimmung restriktiv zu interpretierenden § 14 PBV unterlaufen. Weil die Zone optisch nicht mehr als Einheit erkannt werde, sei ferner der zoneninterne Ausgleich für den Betrachter nicht mehr feststellbar und könne von einer gleichmässigen Verteilung der Baudichte innerhalb der Zone keine Rede mehr sein. Überdies sei mit den drei Parzellen eine "Minizone" mit anderer Überbauungsdichte als in den angrenzenden Zonen (Volumenerhaltung) geschaffen worden. Dies lege den Schluss nahe, dass der Planungsträger eine Anpassung an die Umgebung gerade nicht beabsichtigt, sondern gewollt habe, dass in dieser Minizone auch entsprechend den planerischen Vorgaben gebaut werde. Im Übrigen sei der Vergleich mit den umliegenden Zonen nicht eine Frage des hier massgeblichen, allein für die drei Parzellen geltenden Zonencharakters, sondern der hier

nicht zu beurteilenden Eingliederung im Sinne von § 140 Abs. 1 PBG. Der Stadtrat habe daher das ihm zustehende Ermessen überschritten, wenn er den erneuten Nutzungstransfer zugunsten der Grundstücke Nrn. 1684 und 1850, insbesondere jenen zugunsten von Nr. 1684, als noch mit dem Zonencharakter vereinbar erklärt habe.

4.2.3 Was der Beschwerdeführer gegen diese Erwägungen vorbringt, ist von unterschiedlichem Gewicht.

Verfehlt ist sein Einwand, sowohl bei der Zone 2, in der die umstrittenen Grundstücke liegen, als auch bei der Zone 5, der zahlreiche angrenzende Parzellen zugewiesen sind, handle es sich um Wohnzonen, so dass das Verwaltungsgericht schon aus diesem Grund den Zonencharakter nicht allein anhand der in der Zone 2 geltenden Vorschriften hätte bestimmen dürfen. Wie das Verwaltungsgericht an anderer Stelle seines Urteils überzeugend ausgeführt hat, bestimmt der Zonenplan der Stadt Luzern die massgebliche Grundordnung erst unvollständig; er bedarf daher der Ergänzung durch die Bebauungspläne. Das Verwaltungsgericht konnte mithin ohne Willkür erklären, der massgebliche Zonencharakter ergebe sich aus den für die Zone 2 erlassenen Vorschriften des Bebauungsplans.

Nicht willkürlich sind sodann die allgemeinen Ausführungen des Verwaltungsgerichts zu Sinn und Zweck der Ausnützungsziffer, aus denen das Gericht alsdann ableitet, dass Ausnützungsübertragungen als Ausnahmen nur zurückhaltend einzuräumen sind. Es verfällt hierbei auch nicht in einen Widerspruch zu seiner eigenen Praxis, wie der Beschwerdeführer geltend macht. Im Urteil LGVE 1978 II Nr. 8 hat das Gericht in allgemeiner Weise die Zulässigkeit von Ausnützungsübertragungen unter bestimmten Voraussetzungen bejaht, obwohl damals noch keine gesetzliche Grundlage dafür bestand.

Problematisch ist hingegen die vom Beschwerdeführer ebenfalls kritisierte Erwägung des Verwaltungsgerichts, Nutzungsziffern sollten zur Wahrung des Zonencharakters eine gleichmässige Verteilung der Baudichte innerhalb der einzelnen Zonen herbeiführen. Bezogen auf die Ausnützungsziffer stimmt diese Aussage kaum. So hat das Verwaltungsgericht selbst in LGVE 1978 II Nr. 8 zu Recht ausgeführt, die Ausnützungsziffer (AZ) gewährleiste eine einheitliche Überbauung einer Zone mit gleich grossen Bauten nicht, sondern könne nur erreichen, dass in einer Bauzone gesamthaft gesehen eine gewisse Baudichte nicht überschritten werde. Das Verwaltungsgericht hat damals zur Begründung zutreffend erwogen, dass die Grösse der Bauten bei der AZ von der Parzellengrösse abhängen, die sehr unterschiedlich sein und zudem von den Eigentümern durch Zusammenlegung oder Abtrennung beeinflusst werden könne (ebenso BGE 101 Ia 289 E. 3a). Entsprechend relativiert sich das Argument, die umstrittene Ausnützungsübertragung höhle den vorgegebenen Charakter und das Erscheinungsbild der Zone 2 aus. Erst recht kann es nicht darauf ankommen, ob eine Zone, hier die Zone 2, optisch als Einheit wahrgenommen wird oder nicht. Wo dies angestrebt wird, müssen andere Mittel als die Ausnützungsziffer eingesetzt werden.

Weiter bringt der Beschwerdeführer beachtliche Einwände gegen die vom Verwaltungsgericht vorgenommene isolierte Beurteilung des Charakters der betroffenen Zone 2 vor. In der Tat dürfte es zutreffen, dass diese Zone allein deshalb nicht wie die sie umgebende Wohnzone der Zone 5 "Volumenerhaltung" zugewiesen wurde, weil die Parzelle Nr. 771 mit der offenbar erhaltenswerten Villa überbaut, dadurch aber unternutzt ist, während die beiden angrenzenden Grundstücke unüberbaut sind. Die Vorgabe "Volumenerhaltung" wäre hier offensichtlich unzweckmässig gewesen. Mit der AZ 0.5 sollte auf diesen Grundstücken eine relativ dichte Überbauung ermöglicht werden. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Planungsträger sich in dieser Hinsicht nicht an der Bebauungsdichte der unmittelbaren Umgebung orientiert haben sollte, umso mehr, als hier auch noch eine ebenfalls recht intensiv genutzte Zone für öffentliche Zwecke anzutreffen ist. Es hätte somit nahe gelegen, die im Kriterium "Volumenerhaltung" implizierte Norm für die bauliche Dichte auch in der hier zu beurteilenden Zone 2 als massgebend anzusehen.

Wird der Beurteilung des Zonencharakters der Zone 2 in diesem Sinn auch der in der unmittelbaren Umgebung geltende Massstab zugrunde gelegt, verliert auch das Argument des Verwaltungsgerichts an Bedeutung, durch die Ausnützungsübertragung entstünden innerhalb der Zone 2 ganz ungleichgewichtige Zonen bzw. Zonenteile. Näher liegt der Schluss, dass auf den Parzellen Nrn. 1684 und 1850 eine Überbauung entsteht, die mit jener in der näheren Umgebung vergleichbar ist, während die unternutzte Parzelle zugunsten der dort vorhandenen Villa samt einer angemessenen Umgebung eine planerisch durchaus gewollte Insel bildet.

4.2.4 Für das Verwaltungsgericht hatte offensichtlich ausschlaggebende Bedeutung, dass die durch

die Ausnutzungsübertragung ermöglichte Mehrausnutzung von knapp 30 % auf dem Grundstück Nr. 1684 sehr hoch ist. Wenn das Verwaltungsgericht dies als nicht mehr massvolle und deshalb den Zonencharakter missachtende Übertragung gewürdigt hat, so ist dies trotz der gewichtigen Einwände des Beschwerdeführers jedenfalls nicht willkürlich im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (siehe vorne E. 2).

Der Beschwerdeführer kann dem auch nicht entgegenhalten, durch eine Zusammenlegung der Parzellen liesse sich das gewünschte Ergebnis ohne weiteres herbeiführen. Der Beschwerdeführer muss sich bei den rechtlichen Gegebenheiten behaften lassen, die er geschaffen bzw. die er seinem Baugesuch zu Grunde gelegt hat. Falls er bzw. die Grundeigentümer sich entschliessen sollten, die Parzellen Nr. 1685 und 1850 zusammenzulegen, würde die Mehrausnutzung hier nur noch 25 % ausmachen und dürfte eine neue, gesamthafte Beurteilung der Situation angezeigt sein. Dabei wäre wohl auch zu berücksichtigen, dass es durchaus im Ermessen der Baubewilligungsbehörde stand bzw. steht, bei der Anwendung von § 14 PBV dem Ortsbild- bzw. Denkmalschutz Rechnung zu tragen.

5.

Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang sind die Verfahrenskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG). Dieser hat zudem die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 5'000.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit insgesamt Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Stadtrat Luzern und dem Verwaltungsgericht des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 9. Februar 2005

Im Namen der I. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Das präsidiierende Mitglied: Der Gerichtsschreiber: