

Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 51 55
buwd@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail an:
Gemeinderat Emmen

Luzern, 29. September 2023 CL / JAD
2022-340

Gemeinde Emmen: Gesamtrevision der Ortsplanung, 2022

Vorprüfungsbericht

gemäss §§ 12 und 19 des Planungs- und Baugesetzes

Sehr geehrte Frau Gemeindepräsidentin
Sehr geehrte Ratsmitglieder

Mit Schreiben vom 16. Mai 2022 ersuchen Sie um die Vorprüfung der gesamthaft revidierten Richt- und Nutzungsplanung. Dazu äussern wir uns wie folgt:

A. EINLEITUNG

1 Ausgangslage

Die letzte gesamthafte Ortsplanungsrevision der Gemeinde Emmen stammt aus dem Jahr 1997 (RRE Nr. 1716 vom 4. Juli 1997). Seither genehmigte der Regierungsrat mehrere Planungsänderungen. Da in den letzten Jahren zudem übergeordnete Vorgaben, namentlich das eidgenössische Raumplanungsgesetz (RPG) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG), geändert wurden, ist in sachlicher und zeitlicher Hinsicht eine gesamthafte Überprüfung der Richt- und Nutzungsplanung zweckmässig. Der kommunale Handlungsbedarf, die Zielsetzungen sowie die einzelnen Planungsschritte der vorliegenden Gesamtrevision können dem Planungsbericht entnommen werden.

2 Beurteilungsdokumente

Im Anhang sind die zur Prüfung eingereichten Dokumente aufgeführt.

Der Planungsbericht für die vorliegende Revision genügt den gestellten Anforderungen gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV). Die eingereichten Unterlagen sind vollständig und zweckmässig dargestellt.

3 Prüfverfahren

Folgende, von der Dienststelle Raum und Wirtschaft (rawi; zuständiger Projektleiter: Christoph Lampart, Tel.-Nr. direkt 041 228 51 77) zur Vernehmlassung eingeladenen Stellen haben sich schriftlich zur Revisionsvorlage geäussert:

- Dienststelle Immobilien (Immo),
- Dienststelle Landwirtschaft und Wald (lawa),
- Dienststelle Raum und Wirtschaft, Abteilung Baubewilligungen (rawi-bew),
- Dienststelle Umwelt und Energie (uwe),
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif),
- Hochschulbildung und Kultur, Abteilung Denkmalpflege und Archäologie (BKD-da),
- Bundesamt für Strassen (ASTRA), Abteilung Strasseninfrastruktur,
- Gemeindeverband Luzern Plus,
- Verkehrsverbund Luzern (VVL),
- Luzerner Wanderwege (LWW).

An den Bereinigungsbesprechungen vom 28. November und 6. Dezember 2022 wurde das Vernehmlassungsergebnis mit der Gemeinde besprochen. Die Unterlagen wurden anschliessend bereinigt. Der vorliegende Prüfbericht basiert auf den bereinigten Unterlagen gemäss Auflistung im Anhang. Für die nicht erledigten Anträge kann der notwendige Überprüfungs- und Anpassungsbedarf der Ziffer B. entnommen werden.

B. BEURTEILUNG

1 Würdigung der Vorlage

Die vorliegende Gesamtrevision der Ortsplanung basiert auf dem städtebaulichen Gesamtkonzept, welches die Gemeinde Emmen im Jahr 2019 erarbeitet hat. Als strategisches Planungsinstrument zeigt dieses die angestrebte räumliche Entwicklung bis zum Zeitraum 2040-2050 auf und zielt damit etwas über den Planungshorizont einer Ortsplanung (Rund 15 Jahren; Art. 15 Abs. 1 RPG) hinaus. Im Vordergrund der Gesamtrevision stehen die Stärkung der Standortqualitäten, eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach Innen, lebenswerte Quartiere, ein attraktives und durchlässiges Verkehrsnetz sowie die Sicherung und Aufwertung von Frei- und Erholungsräumen.

Im Rahmen der Erarbeitung der Unterlagen zur Gesamtrevision der Ortsplanung wurden die Schwerpunkte der künftigen räumlichen Entwicklung frühzeitig erkannt, mit Betroffenen erörtert und richtungswesend formuliert. Die Unterlagen zur Gesamtrevision der Ortsplanung wurden vom 6. Mai bis 4. September 2022 zur öffentlichen Mitwirkung freigegeben. Der Einbezug der Bevölkerung, Unternehmen, Vereine und von interessierten Kreisen wurde vorbildlich über eine eigene Projektwebsite (<https://qualitaet-emmen.ch>) mit verschiedenen Veranstaltungen durchgeführt.

Der Gemeinde Emmen ist es gelungen, basierend auf quartierbasierten Analysen mit viel Engagement eine sorgfältige und beispielhafte Planungsgrundlage für ihre künftige Entwicklung zu erarbeiten. Das im Zonenplanentwurf vorgesehene Wachstum findet im Wesentlichen innerhalb der bestehenden Bauzone statt. Vorschriften zur qualitätsvollen Verdichtung (Koordinationsaufgabe [KA] S2-3 des kantonalen Richtplans 2009, teilrevidiert 2015 [KRP]) sind im Bau- und Zonenreglement (BZR) u.a. in Art. 3 (Bauen mit Qualität), Art. 4 (Stadtbildkommission), Art. 7 (Qualitätssichernde Verfahren) und – mittelbar – Art. 63 (Schutz vor Wärmeeinwirkung) vorgesehen. Diese werden begrüsst. Darüber hinaus halten wir fest, dass die Umsetzung der aufgezeigten Massnahmen von der Gemeinde mit der notwendigen Sorgfalt dauerhaft unterstützt und begleitet werden muss. Nur so kann der eingeschlagene Weg der qualitätsorientierten Innenentwicklung konsequent weitergegangen und umgesetzt werden.

2 Zonenplan

Sonderbauzone Rainmühle

Aus kantonalen Sicht ist die RPG-Konformität für die seit zwei Planungsperioden bestehende, isolierte Sonderbauzone fraglich. Zudem ist die Sonderbauzone relativ gross und die Abgrenzung zur Nichtbauzone erscheint willkürlich. Weiter fehlen im BZR minimale Grundmasse für (Neu-)Bauten. Ohne diese Anpassungen kann eine Genehmigung aus heutiger Sicht nicht ohne Weiteres in Aussicht gestellt werden.

Antrag: Die Ziele und der Zweck der Sonderbauzone sind auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen und die Bauzone ist auf das Mühleensemble zu reduzieren. Im BZR sind zudem minimale Grundmasse für (Neu-)Bauten festzulegen.

Waldfeststellung

Eine Waldfeststellung zur Festlegung des statischen Waldrandes ist dort notwendig, wo Bauzonen an den Wald grenzen (Art. 10 Abs. 2a des Bundesgesetzes über den Wald [WaG]). Dies trifft auf mehrere Parzellen in der Gemeinde zu.

Antrag: Die erforderlichen Waldfeststellungen sind zu veranlassen und die Waldfeststellungspläne sind koordiniert mit den weiteren Unterlagen zur Gesamtrevision der Ortsplanung öffentlich aufzulegen.

3 Teilzonenplan Gewässerraum

Die Festlegung der Gewässerräume wurde gemäss den kantonalen Vorgaben erarbeitet, in den Plänen übersichtlich dargestellt und im Planungsbericht nachvollziehbar erläutert. Die Gewässerräume entsprechen bis auf die nachfolgende Ausnahme den gesetzlichen Vorgaben.

Antrag: Für die Gewässer ID 143058, 143059 und 953259 ist in der Freihaltezone Wildtierkorridor des Wildtierkorridors LU 23 ein erweiterter Gewässerraum von 18 m festzulegen.

4 Bau und Zonenreglement

Hinweis vorab

Da verschiedene Artikel gestrichen werden sollen, ist die Artikelnummerierung am Ende zu bereinigen.

Art. 6 Abs. 2 Flugsicherheit (neue Bestimmung)

Die Bestimmung sieht vor, dass die jeweilige ÜZ erhöht werden soll, wenn die zulässige Gesamthöhe aufgrund der Hindernisfreihaltefläche des Militärflugplatzes nicht ausgeschöpft werden kann. Gemäss den Erläuterungen soll die Erhöhung der ÜZ über einen Volumenvergleich vorgenommen werden. Diese «variable» ÜZ ist in dieser Form unzulässig, da zu unbestimmt.

Antrag: Für die massgebenden Gebiete ist entweder die zulässige ÜZ bereits unter Berücksichtigung der Hindernisfreihaltefläche grosszügig festzulegen oder – wie dies in anderen Gemeinden aus anderen Gründen praktiziert wird – es sind verschiedene ÜZ und Gesamthöhen (ÜZ X in Kombination mit Gesamthöhe X, ÜZ Y mit Gesamthöhe Y etc.) verbindlich festzulegen.

Art. 11 Abs. 4 Überbauungsziffer

Die Bestimmung ist auf Kleinbauten gemäss § 112a Abs. 2c PBG zugeschnitten. Sie wurde nun um den Einschub «mit Ausnahme von Freizeiträumen gemäss Art. 66 Abs. 1» ergänzt. Gemäss Erläuterungen soll diese ÜZ 4 demnach auch für Freizeiträume gemäss Art. 66 Abs. 1 massgebend sein. Diese Freizeiträume enthalten nicht nur Nebennutzflächen und sind demnach keine Kleinbauten gemäss PBG.

Antrag: Wir beantragen, folgende Formulierung zu übernehmen: «Für Bauten, die eine Gesamthöhe von 4.5 m nicht überschreiten und nur Nebennutzflächen enthalten, sowie für Freizeiträume gemäss Art. 66 Abs. 1, gilt in allen Zonen mit Überbauungsziffer zusätzlich die separate Überbauungsziffer 4.»

Art. 23 Abs. 2 Wohn- und Arbeitszone War-A, War-B und War-C

Wir weisen darauf hin, dass in Mischzonen reine Wohnbauten der Lärmschutz-Verordnung (LSV) widersprechen, da Wohnzonen im Grundsatz der Empfindlichkeitsstufe (ES) II zuzuweisen sind (Art. 43 LSV).

Antrag: Die Festlegung eines Gewerbe- und/oder Wohnanteils für die Wohn- und Arbeitszonen zu prüfen. Mindestens jedoch ist eine Ausnahmeregelung aufzunehmen, wonach mit einem erhöhten Wohnanteil (bis zu 100 %) in Mischzonen verschärfte Lärmschutzanforderungen einhergehen müssen.

Art. 26 Abs. 2 Abstimmung Nutzung und Verkehr in der Arbeitszone

Antrag: Da der Begriff der Geschossfläche im neuen PBG nicht mehr verankert ist, ist der Begriff der anrechenbaren Gebäudefläche (aGbF; § 12 Abs. 2 PBV) zu verwenden.

Art. 29 Spezialzone Riffigweiher (neue Bestimmung)

Abs. 1 und 3: Abs. 1 suggeriert, es handle sich bei der Spezialzone um eine Erhaltungs- und Erneuerungszone. Gemäss Abs. 3 sind Neubauten allerdings zulässig, wenn auch «im Ausmass der bewilligten und realisierten Bauvolumen[...]». Damit besteht folgende Unklarheit: Handelt es sich bei diesen zulässigen Neubauten «nur» um Ersatzbauten oder um zusätzliche Bauten, die sich aber hinsichtlich Volumen am Bestand zu orientieren haben? Ebenfalls unklar ist, ob die zusätzlichen 10% Gesamthöhe und aGbF nur alternativ oder kumulativ gewährt werden. Mit der aktuellen Formulierung gehen wir davon aus, dass der Bonus kumulativ gewährt wird.

Antrag: Die Bestimmung ist umzuformulieren. Handelt es sich um eine reine Erhaltungs- und Erneuerungszone, beantragen wir, die Bestimmung aus dem kantonalen Muster-BZR zu übernehmen. Sollen Neubauten zulässig sein, beantragen wir, die Bestimmung wie folgt umzuformulieren:

¹ *Die Spezialzone Riffigweiher dient hauptsächlich dem Erhalt [...].*

² *unverändert*

³ *Zusätzliche Neubauten sind [...]. Die 10% zusätzliches Bauvolumen können entweder in der Gesamthöhe oder in der anrechenbaren Gebäudefläche genutzt werden. [Alternativ: Die 10% zusätzliches Bauvolumen können sowohl in der Gesamthöhe als auch in der anrechenbaren Gebäudefläche genutzt werden.]*

^{4,5} *unverändert.*

Abs. 4a: § 14a PBV gilt ohnehin und muss hier nicht gesondert erwähnt werden.

Antrag: Absatz 4a ersatzlos streichen.

Art. 49 Geotopschutz

Antrag: Wir beantragen, die Formulierung aus dem Muster-BZR vollständig und unverändert zu übernehmen.

Art. 51 Bebauungs- und Gestaltungsplanpflichtgebiete gemäss Zonenplan

Abs. 5: Die Kosten von Sondernutzungsplänen werden in § 66 PBG geregelt. Im Grundsatz gilt, dass die Kosten für die Ausarbeitung und den Erlass von Bebauungsplänen von der Gemeinde getragen werden. Sie können den Grundeigentümern überbunden werden, wenn ihnen *erhebliche* Vorteile erwachsen. Es widerspricht diesem Grundsatz, die Kosten im BZR den Grundeigentümern voraussetzungslos und vollständig zu überbinden. Dass mit Bebauungsplänen zumeist erhebliche Vorteile für die Grundeigentümerschaft verbunden sind, und die Kosten letztlich vollumfänglich überwältzt werden können, vermag daran nichts zu ändern.

Antrag: Wir beantragen, Abs. 5 ersatzlos zu streichen.

Art. 58 Reklamen (vollständig überarbeitete Bestimmung)

Gemäss § 4 der Reklameverordnung können die Gemeinden in ihren BZR soweit notwendig ergänzende Vorschriften über Reklamen erlassen. Wir stellen diese Notwendigkeit bei den Absätzen 2 und 3 Satz 1 in Frage, zumal sich die aufgeführten Definitionen überschneiden und die Abgrenzung unklar ist (beispielsweise ist die Einordnung von kommerziellen oder öffentlichen Veranstaltungen unter mehrere Kategorien möglich). Wir sind der Ansicht, dass eine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verordnung und für das Einverlangen eines Reklamekonzepts genügen sollte.

Antrag: Wir beantragen, Abs. 2 und 3 Satz 1 ersatzlos zu streichen.

Art. 59 Anlagen zur Energiegewinnung (neue Bestimmung)

Wir weisen darauf hin, dass das eidgenössische Recht in Art. 18a RPG und Art. 32a ff. RPV Bestimmungen zu Solaranlagen auf Dächern enthält. Gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG bedürfen in Bau- und Landwirtschaftszonen auf Dächern «genügend angepasste» Solaranlagen keiner Baubewilligung nach Art. 22 Abs. 1 RPG. Es besteht indes eine Meldepflicht. Was als «genügend angepasst» gilt, wird in Art. 32a RPV definiert. Gemäss Art. 18a Abs. 2 RPG kann

das kantonale Recht bestimmte, ästhetisch wenig empfindliche Typen von Bauzonen festlegen, in denen auch andere Solaranlagen ohne Baubewilligung erstellt werden können. Zudem kann es in klar umschriebenen Typen von Schutzzonen eine Baubewilligungspflicht vorsehen. Schliesslich bedürfen Solaranlagen auf Kultur- und Naturdenkmälern von kantonaler oder nationaler Bedeutung stets einer Baubewilligung (Art. 18a Abs. 2 RPG). Ansonsten gehen die Interessen an der Nutzung der Solarenergie auf bestehenden oder neuen Bauten den ästhetischen Anliegen grundsätzlich vor (Art. 18a Abs. 4 RPG). Die Rechtsetzungskompetenz der Kantone und Gemeinden ist daher im Bereich von Solaranlagen auf Dächern erheblich eingeschränkt. Insbesondere sind zusätzliche, generelle ästhetische Vorgaben für Solaranlagen auf Dächern auf kommunaler Stufe nicht erlaubt. Art. 59 Abs. 1 BZR, wonach sich Anlagen zur Energiegewinnung gut in die Gesamtwirkung des Gebäudes und der Umgebung einzugliedern haben, vermag daher für Solaranlagen auf Dächern keine zusätzlichen Gestaltungsvorgaben zu entfalten.

Empfehlung: Wir empfehlen allerdings, die Erläuterungen zu ergänzen. Zudem ist der rechtskonforme Vollzug gemäss den vorangehenden Ausführungen zu gewährleisten. Auf Stufe BZR-Bestimmung besteht kein Handlungsbedarf.

Art. 64 Hütten- und Barackenbauten, Mobile Bauten

Die Nutzung insbesondere von Wohnwagen für dauernde Wohnzwecke soll pauschal untersagt werden. Dieses Verbot verstösst in seiner Absolutheit gegen den KRP, wonach der Bau und Betrieb von räumlich angemessen verteilten und zweckmässig ausgestatteten Stand- und Durchgangsplätzen für Fahrende angestrebt wird (KA S4-4). In diesem Zusammenhang ist auch die laufende Gesamtrevision des KRP zu beachten ([vernehmlassung detail - Kanton Luzern](#)).

Antrag: Damit es nicht zu einer Nichtgenehmigung kommt, ist die Bestimmung so umzuformulieren, dass Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende grundsätzlich erlaubt bleiben (nicht nur als «Ausnahme in begründeten Sonderfällen auf Zusehen hin», beispielsweise mit der folgenden Formulierung.

«¹ unverändert

² Nicht unter das Verbot gemäss Absatz 1 fallen Stand- und Durchgangsplätze für Fahrende.

³ (bisher Abs. 2) unverändert.

Anhang 4: Kriterien für Gebiete mit Bebauungsplan- und Gestaltungsplanpflicht nach Art. 51 (verbindlich)

In den Gebieten B9 Schützenmatt, B10 Schachenstrasse, Emmenmatt, B12 Meierhöfli Metti und B21 Chilefeld wird die Gesamthöhe im Bebauungsplan auf Basis einer Entwicklungsstudie und einem qualifizierten Konkurrenzverfahren nach Art. 8 BZR festgelegt. Mit dieser Regelung wird für vier von 21 Bebauungsplanpflichtgebieten vom Grundsatz abgewichen, wonach auf Stufe Nutzungsplanung minimale Angaben über die zulässigen Baumasse festzulegen sind. Es wird nachvollziehbar begründet, weshalb in diesen vier Gebieten die Festlegung einer Gesamthöhe ausnahmsweise noch nicht möglich ist. In allen übrigen 17 Bebauungsplanpflichtgebieten wird die Gesamthöhe auf Stufe BZR festgelegt. Damit bleibt die Gesamtsicht über das gesamte Gemeindegebiet gewahrt, und die Rechte betroffener Grundeigentümer-schaften bleiben im Bebauungsplanverfahren gewährleistet. Die vorgeschlagene Lösung erweist sich damit als genehmigungsfähig.

5 Kommunalen Richtplan Verkehr

Die Zuteilung des Ortsteils Emmen-Dorf, des kantonalen Entwicklungsschwerpunktes (ESP) Luzern-Nord (Seetalstrasse) sowie des Ortsteils Waldibrücke in das Gebiet C ist aufgrund der laufenden übergeordneten Planungen nicht nachvollziehbar und im Sinne der Abstimmung Siedlung und Verkehr im kantonalen ESP nicht sinnvoll.

Antrag: Der erforderliche Parkplatzbedarf ist im Rahmen der Erarbeitung der Vision für das ESP-Gebiet erneut zu thematisieren.

6 Mehrwertausgleich

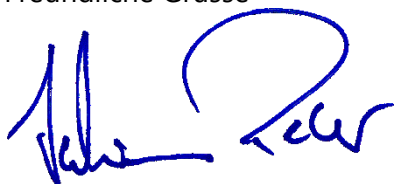
Wir weisen darauf hin, dass Um- und Aufzonungen mit Sondernutzungsplanpflicht (bspw. Parzellen Nrn. 99 und 4035) gemäss Art. 105 Abs. 3^{bis} lit. a PBG mehrwertabgabepflichtig sind, sofern mit der Planungsmassnahme ein Mehrwert von mehr als 100'000 Franken anfällt. Anstelle der Veranlagung der Mehrwertabgabe kann die Gemeinde mit der Grundeigentümerschaft einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen (Art. 105a Abs. 1 PGB). Solche Verträge regeln Rechte und Pflichten der Grundeigentümer und des zuständigen Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Planungs- und Bauvorhabens ([vgl. Wegleitung zum Mehrwertausgleich, Kapitel 5](#)).

C. ERGEBNIS

Die im Entwurf vorliegende Gesamtrevision der Ortsplanung kann insgesamt als gut und weitgehend vollständig erarbeitet sowie als grösstenteils recht- und zweckmässig beurteilt werden. Aufgrund der vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass sie unter Beachtung der zuvor angeführten Änderungsanträge mit den kantonal- und bundesrechtlichen Grundlagen und Vorgaben übereinstimmt.

Die Vorlage kann weiterbearbeitet und für die Beschlussfassung vorbereitet werden. Nach der Verabschiedung sind die Unterlagen dem Regierungsrat zur Genehmigung einzureichen.

Freundliche Grüsse



Fabian Peter
Regierungsrat

Kopie an:

- Planteam S AG, Inseliquai 10, 6005 Luzern
- Dienststelle Hochschulbildung und Kultur, Abteilung Denkmalpflege und Archäologie
- Dienststelle Immobilien
- Dienststelle Landwirtschaft und Wald
- Dienststelle Raum und Wirtschaft, Abteilung Baubewilligungen
- Dienststelle Raum und Wirtschaft, Abteilung Raumentwicklung
- Dienststelle Umwelt und Energie
- Dienststelle Verkehr und Infrastruktur
- Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement, Bereich Recht
- Bundesamt für Strassen ASTRA, Brühlstrasse 3, 4800 Zofingen
- Gemeindeverband LuzernPlus, Riedmattstrasse 14, 6031 Ebikon
- Luzerner Wanderwege, Güterstrasse 5, 6005 Luzern
- Verkehrsverbund Luzern, Seidenhofstrasse 2, Postfach 4306, 6002 Luzern

ANHANG GEPRÜFTER PLANUNGSINSTRUMENTE

Folgende Planungsinstrumente wurden vorgeprüft:

- Bau- und Zonenreglement (BZR) inkl. Erläuterungen, Entwurf vom 15. Juni 2023;
- Zonenplan (1:5'000), Entwurf vom 9. August 2023;
- Teilzonenplan Gewässerraum Ost und West (1:5'000), Entwurf vom 5. Juli 2023;
- Kommunalen Richtplan Verkehr, Entwurf vom 15. Juni 2023;
- Plan zur Strassenraumgestaltung (Art. 56 BZR) vom 5. Juli 2023;
- Aufhebung Baulinien Häliswil und Waldibrücke, Entwurf vom 3. Juni 2023;
- Parkplatzreglement, Entwurf vom 15. Juni 2023;
- Feldbreite Bebauungsplan, Entwurf vom 16. Juni 2023.

Als Grundlage für die Beurteilung dienten folgende Unterlagen:

- Begleitschreiben des Gemeinderats vom 10. Juli 2023;
- Planungsbericht nach Art. 47 der Raumplanungsverordnung (RPV) vom 11. April 2022;
- Planungsbericht Gewässerraum vom 26. Juni 2023;
- Planungsbericht Gewässerraum mit Korrekturen vom 26. Juni 2023;
- Dokumentation Änderung Deponizone Häliswil vom 18. Juli 2023;
- Änderungsplan (1:5'000) vom 9. August 2023;
- Siedlungsleitbild Emmen vom 16. April 2014;
- Städtebauliches Gesamtkonzept Emmen vom 11. November 2019.