

an den

EINWOHNERRAT EMMEN

58/10 Beantwortung der Motion vom 9. Dezember 2010 von Tobias Hunkeler namens der SVP Fraktion betreffend Konkretisierung der Nutzungszuweisung des Asylzentrums Sonnenhof im Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Emmen

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

In der Motion 58/10 von Tobias Hunkeler, namens der SVP Fraktion, wird der Gemeinderat aufgefordert, den Anhang im Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Emmen wie folgt anzupassen: „Nr. 41: Verwaltungsbauten, soziale Einrichtungen, Wohnungen für maximal 120 Personen“.

Der Gemeinderat äussert sich dazu wie folgt

1. Ausgangslage

Der Kanton Luzern ist Eigentümer des Grundstückes Nr. 170, Grundbuch Emmen, mit einer Fläche von rund 16'700 m². Das darauf stehende Gebäude Sonnenhof wurde früher als Mädchenheim genutzt. Es dient seit 1984 als Unterkunft für Asylsuchende.¹ Aktuell stehen 120 Plätze zur Verfügung.

Mit der Aufhebung des Asylzentrums Witenthor in Malters will der Kanton Luzern das Asylzentrum Sonnenhof um rund 30 Plätze erweitern.² Am 18. März 2011 ist das entsprechende Baugesuch eingereicht worden. Es sieht vor, im 3. Obergeschoss (Dachgeschoss) 9 Zimmer für ca. 15 – 25 Asylbewerber einzurichten.

¹ EMMENMAIL Juli/August 2007, Sonnenhof Emmenbrücke/Blick ins Zentrum für Asylsuchende.

² Ziffer 41 im Anhang zum Bau- und Zonenreglement (BZR) für die Gemeinde Emmen vom 4. Juni 1996.

² Vgl. Art. 32 Ziffer 3 und Art. 34 des alten Bau- und Zonenreglements vom 15. Februar 1978.

² Vgl. Zonenplan für die kantonale Vorprüfung vom 6. November 1991.

² Vorprüfungsbericht des Baudepartements des Kantons Luzern vom 21. Oktober 1993 Ziffer 1.2 S. 2.

² Antwort des Regierungsrates vom 6. Juli 2010 auf die Anfrage A 670 von Kantonsrat Greter.

Das Grundstück Nr. 170, Sonnenhof, ist im Zonenplan der Zone für öffentliche Zwecke zugeteilt mit der folgenden konkreten Nutzungszuweisung: Verwaltungsbauten, soziale Einrichtungen, Wohnungen in beschränkter Zahl.³ Mit der Motion 58/10 wird verlangt, dass diese Nutzungszuweisung wie folgt anzupassen ist: Verwaltungsbauten, soziale Einrichtungen, Wohnungen für maximal 120 Personen.

Zu beantworten sind nun zwei Fragen:

1. Ist die Beschränkung auf Wohnungen für maximal 120 Personen zulässig?
2. Wie ist mit dem Baugesuch umzugehen?

2. Entstehung der Zone für öffentliche Zwecke Sonnenhof

Im alten Zonenplan 1978 war das Grundstück Nr. 170, Sonnenhof, der dreigeschossigen Wohnzone W3 zugeteilt, überlagert mit der Lärmschutzzone Nationalstrasse N2. Wohnbauten waren nur gestattet, wenn Lärmwerte eingehalten waren.⁴ Zu bemerken ist, dass das Grundstück Nr. 170 damals noch bis zur Rothenburgerstrasse reichte und eine Fläche von gut 20'000 m² aufwies.

Bei der nächstfolgenden Ortsplanungsrevision war ursprünglich vorgesehen, das Grundstück Nr. 170 in der dreigeschossigen Wohnzone zu belassen.⁵ Noch während des Vorprüfungsverfahrens ersuchte jedoch die kantonale Liegenschaftsverwaltung den Gemeinderat Emmen am 9. Juni 1993 darum, die Liegenschaft Sonnenhof von der dreigeschossigen Wohnzone in die Zone für öffentliche Zwecke umzuzonen. Im Vorprüfungsbericht des kantonalen Baudepartements vom 21. Oktober 1993 wurde der Gemeinderat Emmen entsprechend gebeten, diese begründete Zonenplanänderung vorzunehmen.⁶

Die Umzonung ist in der Folge praktisch diskussionslos vorgenommen worden. Grund dafür kann einerseits sein, dass das Fassungsvermögen der Wohnzonen - ein Hauptproblem der

³ Ziffer 41 im Anhang zum Bau- und Zonenreglement (BZR) für die Gemeinde Emmen vom 4. Juni 1996.

⁴ Vgl. Art. 32 Ziffer 3 und Art. 34 des alten Bau- und Zonenreglements vom 15. Februar 1978.

⁵ Vgl. Zonenplan für die kantonale Vorprüfung vom 6. November 1991.

⁶ Vorprüfungsbericht des Baudepartements des Kantons Luzern vom 21. Oktober 1993 Ziffer 1.2 S. 2.

damaligen Ortsplanungsrevision - mit der Umzonung von gut 2 ha reduziert werden konnte.⁷ Andererseits konnte mit den relativ offen gehaltenen Vorschriften wohl der vom Kanton gewünschte Nutzung (Verwaltung), der ursprünglichen Nutzung (Mädchenheim) wie auch der damaligen Nutzung (Unterkunft für Asylbewerber) Rechnung getragen werden.

Den Protokollen der Planungskommission kann lediglich folgendes entnommen werden:

11. August 1993

Traktandum 2: Beratung von Zonenreduktionsmöglichkeiten

Kündig orientiert, dass der Kanton das Gesuch gestellt hat, das Mädchenheim (Sonnenhof) in die Zone für öffentliche Zwecke zu überführen. Diese Korrektur müsste auch noch angebracht werden.⁸

17. Dezember 1993

Traktandum 3: Restanzen Zonenplan

Remund: Kantonale Liegenschaftsverwaltung beantragt die Umzonung der Parzelle Nr. 170 (Mädchenheim) in öZ. Die Parzelle liegt an keiner besonders bevorzugten Wohnlage. Geschäftszone entlang der Rothenburgerstrasse wäre sinnvoll.

Rohrer: Der Kanton will die ganze Parzelle in der öZ. Remund schlägt Möglichkeit für Bürobau mit öffentlicher und privater Nutzung vor, nicht reine Verwaltungsbauten.⁹

14. Januar 1994

Traktandum 2: Restanzen Zonenplan

Kündig: Auf der Parzelle Mädchenheim ist Raum für die Verwaltung vorgesehen.¹⁰

Nach der ersten Lesung im Einwohnerrat ist der Entwurf der revidierten Ortsplanung vom 13. März - 11. April 1995 öffentlich aufgelegt worden. In der Botschaft des Gemeinderats für diese Auflage wurde ausgeführt: ¹¹

⁷ Gemäss Bericht für die Genehmigung der Ortsplanung Emmen vom 18. September 1996 wurde das Zonenfassungsvermögen wie folgt berechnet: Wohnzone W3 130 Einwohner/ha; Zone für öffentliche Zwecke 2 Einwohner/ha.

⁸ Protokoll Nr. 59 der Planungskommission vom 11. August 1993 S. 2.

⁹ Protokoll Nr. 64 der Planungskommission vom 17. Dezember 1993 S. 3.

¹⁰ Protokoll Nr. 65 der Planungskommission vom 14. Januar 1999 S. 2 und 3.

¹¹ Botschaft des Gemeinderates Emmen vom 1. Februar 1995 zur öffentlichen Auflage der revidierten Ortsplanung Emmen S. 19, 20, 31 sowie Entwurf BZR S. 14 und 41.

Das Gebiet Sonnenhof, Grundstück Nr. 170, soll in die Zone für öffentliche Zwecke umgezont werden.

In der Zone für öffentliche Zwecke sind detaillierte Nutzungsangaben zwingend. Diese sollen für den Sonnenhof im Anhang des BZR, Ordnungsziffer 41, wie folgt festgelegt werden: "Verwaltungsbauten, soziale Einrichtungen, Wohnungen in beschränkter Zahl."

Gegen diese Zoneneinteilung wurden keine Einsprachen eingereicht. Die Zone für öffentliche Zwecke Sonnenhof gab auch im Rahmen der 2. Lesung des Einwohnerrates am 4. Juni 1996 zu keinen Diskussionen Anlass und wurde beschlossen.

Im Nachhinein stellte dann die Liegenschaftsverwaltung des Kantons Luzern Antrag auf eine Änderung der Zone für öffentliche Zwecke im Bereich der Rothenburgstrasse. Diese Fläche von rund 3500 m² wurde im Rahmen der regierungsrätlichen Genehmigung ausgeklammert und später - im Rahmen eines normalen Planungsverfahrens - der heutigen Wohn- und Gewerbezone zugewiesen.¹²

Die heutige Zone für öffentliche Zwecke genehmigte der Regierungsrat mit Entscheid Nr. 1716 vom 4. Juli 1997, ebenso die dazugehörigen Vorschriften des BZR.

3. Zu den bestehenden Nutzungsvorschriften in der Zone Sonnenhof

Gemäss § 48 Abs. 2 PBG sind in einer Zone für öffentliche Zwecke Bauten, Anlagen und Nutzungen zulässig, die einerseits überwiegend zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, und die andererseits das Bau- und Zonenreglement für die betreffende Zone konkret vorsieht.

Die Unterbringung von Asylbewerbern stellt eine öffentliche Aufgabe dar. Die hierfür erforderlichen Bauten sind daher in einer Zone für öffentliche Zwecke zulässig. Das auch unter dem Gesichtspunkt, dass Asylbewerberunterkünfte, soweit es um nichts anderes als normale Wohnnutzung geht, in der Regel auch in einer Wohnzone erlaubt sind.¹³

Die konkrete Umschreibung des Nutzungszwecks einer Zone für öffentliche Zwecke ist der Gemeinde vorbehalten. Sie wird, wie das in Emmen auch der Fall ist, häufig im Anhang des kommunalen BZR konkret und stichwortartig festgelegt. Dass die dort verwendeten Begriffe

¹² Vgl. dazu den Genehmigungsentscheid des Regierungsrates vom 4. Juli 1997, Protokoll Nr. 1716, Ziffer 2 S. 13f.

¹³ GSPONER, Die Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Zürich 2000, S. 79 f. mit Hinweisen.

einer weiten Auslegung zugänglich sind, ist nicht zu beanstanden, da ansonsten jede untergeordnete Projektergänzung eine Gesetzesanpassung durch den Souverän bedingen würde.¹⁴

Der beim Gebiet Sonnenhof verwendete Begriff der „sozialen Einrichtungen“ ist weit gefasst. Es liegt auf der Hand, dass damit - unter anderem - die frühere Nutzung (Mädchenheim), die beim Erlass der Bestimmung aktuelle Nutzung (Asyleinrichtung) und damit vergleichbare Nutzungen möglich sein sollen. Beide Nutzungen sind betreute Beherbergungsformen und damit vergleichbare „Einrichtungen“.¹⁵ Die Nutzung als Asylbewerberzentrum ist damit grundsätzlich als zonenkonform zu bezeichnen.

In der Zone Sonnenhof sind Wohnungen in beschränkter Zahl zulässig. Aus den bis jetzt eingesehenen Unterlagen ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen diese unübliche Nutzungsvorschrift aufgenommen worden ist. Es ist nicht anzunehmen, dass beim Erlass dieser Bestimmung im Jahr 1996 privater Wohnungsbau, z.B. anschliessend an Wohn- oder Geschäftszonen, ermöglicht werden wollte. Denn die damals geltenden Vorschriften des Planungs- und Baugesetzes schrieben vor, dass in der Zone für öffentliche Zwecke gar keine privaten Bauten mehr erstellt werden durften, und dass bestehende private Bauten nur noch belassen und unterhalten werden durften.¹⁶ Auch wollte man mit der Vorschrift kaum Dienstwohnungen, z.B. Abwartwohnungen, ermöglichen. Solches war bereits damals ohne weiteres zulässig. Schliesslich ist auch nicht anzunehmen, dass man mit der Nutzungsvorschrift besondere Wohnformen, wie etwa Alterswohnungen, ermöglichen wollte, wie das in Ziffer 18 Anhang BZR Emmen für die Zone Herdschwand festgelegt ist.

Es ist möglich, dass mit der Nutzungsvorschrift die Situation beim bestehenden Gebäude Sonnenhof angesprochen werden wollte. Dies würde insofern Sinn machen, wenn ein Umbau in klassische Wohnformen möglich sein soll. Ungenau wäre die Nutzungsvorschrift, wenn mit ihr die Anzahl Plätze im Sonnenhof beschränkt werden wollte. Diesfalls hätte man allenfalls präziser formulieren können, wie etwa „Wohnraum in beschränktem Ausmass“ oder „Wohnraum für höchstens .. [Anzahl] Personen“.

¹⁴ GSPONER, aaO. [FN 13], S. 127 f. mit Hinweisen, darunter in FN 934 auch auf das BZR Emmen.

¹⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang BGE 1C_40/2010 vom 9. März 2010 betreffend das in einer Kurzone liegende Asylbewerberzentrum „Landegg“ in Eggersriet SG. Die Umwandlung des früheren Schulungszentrums in ein Asylbewerberzentrum wurde als nicht baubewilligungspflichtige Zweckänderung bezeichnet. In E. 3 wird ausgeführt, dass im Gebäude maximal 78 Personen untergebracht werden könnten. Diese Kapazität bleibe unverändert. Die Unterbringung von Asylsuchenden stelle wie bei einem Kurbetrieb eine zeitlich begrenzte Beherbergung dar.

¹⁶ § 51 Abs. 2 PBG in der ursprünglichen Fassung. Seit 2002 ist die Zone für öffentliche Zwecke in § 48 PBG geregelt.

4. Änderung der Nutzungsvorschrift betreffend Wohnungen

Angesichts der Unsicherheiten kann es zweckmässig sein, in Ziffer 41 des Anhangs zum BZR Emmen die Nutzungsvorschrift „Wohnungen in beschränkter Zahl“ zu präzisieren. Für eine solche Änderung des BZR ist das normale Ortsplanungsverfahren durchzuführen (Mitwirkung, Vorprüfung, öffentliche Auflage mit Einsprachemöglichkeit, Beschlussfassung auf Gemeindeebene, Genehmigung Regierungsrat). Die Kosten des Verfahrens trägt die Gemeinde.

5. Hängiges Baubewilligungsverfahren / Planungszone

Das eingereichte Baugesuch ist im normalen Verfahren zu behandeln.

Wird eine Änderung des Anhangs im BZR in Betracht gezogen, dann ist der Erlass einer Planungszone gemäss §§ 81 ff. PBG zu prüfen.

Die Planungszone dient der Sicherstellung der Nutzungsplanung. Mit der Bestimmung sind zugleich die provisorischen Bau- und Nutzungsvorschriften öffentlich aufzulegen. Erst mit der Auflage wird die Planungszone wirksam. Wird eine Einsprache erhoben und diese abgewiesen, dann kann beim Verwaltungsgericht eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

6. Politische Vorstösse des Gemeinderates und des Wohnerrates

Die Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage Greter betreffend die Schliessung des Asylzentrums Witenthor in Malters¹⁷ gab Anlass zu einer Vorsprache des Gemeinderates beim Vorsteher des kantonalen Gesundheits- und Sozialdepartements. Über dieses Gespräch wurde wie folgt orientiert:¹⁸

„In Emmen ist man besorgt über die Entwicklung im Asylzentrum Sonnenhof. Dies auf Grund der Antwort der Regierung auf die Anfrage von Kantonsrat Alain Greter über das Zentrum für Asylsuchende Witenthor in Malters. Darin hat der Regierungsrat auf das Ausbauprojekt im Asylzentrum Sonnenhof in Emmen hingewiesen. Es ist geplant, den Sonnenhof nach

¹⁷ Antwort des Regierungsrates vom 6. Juli 2010 auf die Anfrage A 670 von Kantonsrat Greter.

¹⁸ Medienmitteilung der Staatskanzlei Luzern vom 25. August 2010, die auch von der Gemeinde Emmen publiziert worden ist.

Aufhebung des Asylzentrums in Malters um 30 Plätze zu erweitern und für die Asylsuchenden im Kanton Luzern im Moment nur noch ein Zentrum zu führen.

Diese Antwort hat man in Emmen mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. In der Folge hat auf Wunsch des Gemeinderates von Emmen im August 2010 eine Aussprache zwischen Rolf Born und Susanne Truttmann als Delegation des Gemeinderates und Guido Graf als Vorsteher des Gesundheits- und Sozialdepartements stattgefunden.

In diesem konstruktiven Gespräch wurde in Erinnerung gerufen, dass der Sonnenhof ursprünglich 150 Plätze hatte, dass diese vorübergehend aber auf 120 Plätze reduziert wurden, weil vermehrt Familien unterzubringen waren. Nun will man durch einen Ausbau des Dachgeschosses zusätzliche Räume schaffen, und die ursprüngliche Kapazität wieder herstellen. Guido Graf zeigte grosses Verständnis für die Anliegen der Gemeinde Emmen, legte aber auch dar, dass ein zweites Zentrum in der momentanen Situation nicht zwingend erforderlich sei und sich Plätze auf Vorrat nicht finanzieren liessen. Er sicherte der Gemeinde Emmen aber gleichzeitig zu, dass es bei der Zahl von 150 Plätzen bleiben werde und in Emmen auch bei einem zusätzlichen Platzbedarf keine zusätzlichen Kapazitäten geschaffen würden.

Der Gemeinderat Emmen hielt an seiner seit Jahren vorgebrachten Forderung fest, dass er sich für das historische Gebäude Sonnenhof oder diesen Standort eine andere Nutzung vorstellt. Zudem verlangt er, dass die für Emmen mit dem Zentrum Sonnenhof bestehende Belastung bei der Zuteilung von Asylsuchenden auf individuellen Wohnraum angemessen berücksichtigt wird.

In diesem Zusammenhang ist zudem auf die Behandlung der folgenden Vorstösse im Einwohnerrat der Gemeinde Emmen hinzuweisen: Postulat Reto Bieri, Christian Blunshi und Thomas Bühler vom 3. September 2010 betreffend „Quo vadis Sonnenhof“¹⁹; Interpellation Christian Blunshi vom 13. Oktober 2010 betreffend Zuweisung der Asylsuchenden auf die Gemeinden im Kanton Luzern.²⁰

¹⁹ Vgl. Protokoll Nr. 394 der Sitzung des Einwohnerrates vom 19. Oktober 2010 S. 21ff.

²⁰ Vgl. Protokoll Nr. 394 der Sitzung des Einwohnerrates vom 19. Oktober 2010 S. 34ff.

7. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat zieht aus obigen Darlegungen folgende Schlüsse:

Der Gemeinderat ist bereit, die Motion entgegenzunehmen, die dazu notwendigen Planungsschritte einzuleiten und beantragt deren Abschreibung.

Emmenbrücke, 15. Juni 2011

Für den Gemeinderat

Dr. Thomas Willi
Gemeindepräsident

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber