



## Mediensperre bis Mittwoch, 17. Juli 2019, 24.00h

### *31/19 Bericht und Antrag an den Einwohnerrat*



*betreffend*

*Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen"*

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gemeinderat unterbreitet Ihnen den Antrag zur Ablehnung der Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen". Diese Initiative verlangt, dass in der Gemeindeordnung das Bevölkerungswachstum für jeweils fünf Planungsjahre im Durchschnitt auf 0.7% beschränkt wird. Bei einer Annahme der Gemeindeinitiative müsste in einem zweiten Schritt die Bau- und Zonenordnung entsprechend den Forderungen des Initiativbegehrens angepasst werden. In Anwendung von Art. 17 Abs. 2 der Gemeindeordnung unterbreitet der Gemeinderat dem Einwohnerrat einen Gegenvorschlag zur vorliegenden Initiative.

## 1. Einleitung

Nach Überprüfung und Genehmigung des Initiativbogens sowie der Veröffentlichung im Luzerner Kantonsblatt vom 26. Mai 2018 konnte das Initiativkomitee mit der Unterschriftensammlung beginnen und reichte der Gemeindekanzlei die Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen!" mit 593 gültigen Unterschriften fristgerecht ein. Das Initiativbegehren verlangt, dass in der Gemeindeordnung (GO) die nachfolgende Bestimmung aufgenommen wird:

*Der Gemeinderat gestaltet die Zonenplanung so, dass das Bevölkerungswachstum im fünfjährigen Durchschnitt 0.7% pro Jahr nicht übersteigt. Der erste Bemessungs-Intervall beginnt am 01.01.2019.*

## 2. Erhaltung des Zustandekommens der Initiative

Mindestens 500 Stimmberechtigte sind für das Einreichen einer Initiative erforderlich (Art. 16 Gemeindeordnung). Das Komitee der Initiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen!" hat der Gemeindekanzlei vor Ablauf der Sammelfrist folgende Anzahl an Unterschriften eingereicht:

Total Unterschriften	617
ungültig	24
gültig	593

Gestützt auf § 141 Abs. 2 des Stimmrechtsgesetzes des Kantons Luzern sowie Art. 17 Abs. 1 der Gemeindeordnung von Emmen hat der Gemeinderat basierend auf den 593 gültigen Unterschriften mit Entscheid vom 25. Juli 2018 das formelle Zustandekommen der Initiative festgestellt.

### **3. Fristwahrung**

Die Gemeindeordnung verlangt, dass der Gemeinderat das formelle Zustandekommen einer Initiative erwahrt und danach innert Jahresfrist dem Einwohnerrat einen Bericht und Antrag unterbreitet (Art. 17 Abs. 1 und 2 GO). Der Gemeinderat hat am 25. Juli 2018 das Zustandekommen erwahrt (vgl. Ziff. 2 vorstehend) und mit der Verabschiedung dieses Berichtes und Antrages an den Einwohnerrat am 10. Juli 2019 ist die Frist gemäss Art. 17 Abs. 2 GO eingehalten.

### **4. Formelle und materielle Gültigkeit der Initiative**

Der Einwohnerrat beschliesst gemäss Art. 17 Abs. 3 der Gemeindeordnung über die Gültigkeit der Initiative. In einem ersten Schritt ist daher zu Handen des Einwohnerrates die formelle und materielle Gültigkeit des Initiativbegehrens zu prüfen. Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Rechtsfrage, auch wenn der definitive Entscheid darüber von einer politischen Behörde (Einwohnerrat) gefällt wird. Wenn an der Gültigkeit einer Initiative Zweifel bestehen, soll in aller Regel unter Anwendung des Grundsatzes "in dubio pro populo" für die Vorlage des Begehrens entschieden werden. Volksinitiativen müssen bestimmte formelle und materielle Anforderungen erfüllen.

#### **a) Einheit der Materie**

Art. 121 Abs. 3 der Bundesverfassung verlangt, dass eine Initiative die Einheit der Form und der Materie zu wahren hat. Die gleichen Voraussetzungen sind auch im Stimmrechtsgesetz des Kantons Luzern in den §§ 132 und 133 umschrieben. Die Einheit der Materie verlangt, dass zwischen einzelnen Teilen einer Initiative zwingend ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss. Der Grundsatz der Einheit der Materie bezweckt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihren politischen Willen frei und unverfälscht bilden und äussern können. Würden die Bürgerinnen und Bürger gezwungen, zu mehreren Themen aufs Mal mit einem einzigen „Ja“ oder „Nein“ Stellung zu nehmen, würde dies eine Behinderung ihrer politischen Rechte darstellen. Die Initiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen!" strebt an, dass das Wachstum der Gemeinde über die Ausgestaltung der Zonenplanung beschränkt wird. In einem Zeitraum von jeweils fünf Jahren, beginnend mit dem ersten Intervall ab dem 1. Januar 2019, darf das jährliche Bevölkerungswachstum der Gemeinde Emmen im Durchschnitt nicht mehr als 0.7% betragen. Die Beschränkung des Wachstums verbunden mit einem bestimmten Zeitintervall erfüllt den Grundsatz der Einheit der Materie.

#### **b) Gültigkeit der Initiative**

Inhaltlicher Gegenstand der Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen" bildet nicht direkt eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung (Bau- und Zonenreglement und Zonenplan), sondern eine Anpassung und Ergänzung des kommunalen Rechts, in dem Sinne, dass über einen Zeitraum von jeweils 5 Jahren das durchschnittliche Bevölkerungswachstum den Prozentsatz von 0.7% nicht übersteigen darf und dies in der Gemeindeordnung festgeschrieben werden soll. Es handelt sich mithin um eine Zielbestimmung zur Beschränkung des Wachstums, welche gemäss den Initianten als Grundsatz in der Gemeindeordnung festzuschreiben ist. Nach einer allfälligen Annahme der Initiative müssen für die rechtskonforme Anwendung und Umsetzung des Anliegens die dafür notwendigen Anpassungen der Bau- und Zonenordnung vorgenommen werden. Für die Anpassung der Bau- und

Zonenordnung sind dafür zwei Lesungen im Einwohnerrat vorgesehen und gegen die Änderung derselben kann das fakultative Referendum ergriffen werden.

Für die Zuständigkeiten der Ortsplanung ist § 17 Abs. 1 Ziff. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL 735) massgebend. Beim Erlass der Zonenpläne, des Bau- und Zonenreglements sowie Bebauungsplänen ist wenigstens das fakultative Referendum zu gewährleisten, wenn die grundsätzlich den Stimmberechtigten zustehende Genehmigung dem Gemeindeparlament übertragen wurde. Art. 1 des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Emmen bestimmt gestützt auf die kantonale Gesetzgebung, dass kommunale Gesamtrichtpläne durch den Einwohnerrat erlassen werden und dem fakultativen Referendum unterstehen. Sofern die Initiative fordern würde, dass der Gemeinderat die Bau- und Zonenordnung erlässt, würde dies jedoch der gesetzlich vorgegebenen Zuständigkeitsordnung widersprechen. Für die Auslegung des Initiativtextes ist grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf allerdings mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung eines Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (BGE 148 I 186, S. 196 mit Hinweisen). Es ist von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und andererseits im Sinn der verfassungskonformen Auslegung mit dem Recht von Bund und Kanton vereinbar erscheint. Dabei ist der Spielraum grösser, wenn eine in der Form der allgemeinen Anregung gehaltene Initiative zu beurteilen ist. Kann der Initiative in diesem Rahmen ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 123 I 152 E. 2c S. 155, 121 I 334 E. 2c S. 338f., 119 Ia 154 E. 9a S. 165f.). Eine Initiative ist zudem nur dann ungültig zu erklären, wenn sie offensichtlich rechtswidrig ist. Diese Auffassung ist unter dem Stichwort "in dubio pro populo" (im Zweifel für die Volksrechte) zusammengefasst (vgl. Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in: ZBl 1982, S. 43ff.). Nach Lehre und Rechtsprechung sind somit zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist bei einer auslegungsbedürftigen Initiative im Rahmen der allgemeinen juristischen Interpretationsregeln von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten jene zu wählen, welche mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint, andererseits ist ein Volksbegehren nur dann ungültig zu erklären und der Volksabstimmung zu entziehen, wenn es offensichtlich rechtswidrig ist.

Aufgrund der Besonderheiten des Ortsplanungsverfahrens haben die Initianten keinen Anspruch darauf, dass die angenommene ausformulierte Initiative unverändert in die Bau- und Zonenordnung übernommen würde. In BGE 115 Ia 148 E 4 hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Umsetzung einer Planungsinitiative vergleichbar sei mit der Umsetzung einer als allgemeine Anregung angenommenen unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative. Aus Artikel 34 Abs. 1 BV gehe hervor, dass die Behörden, welche den in einer nicht formulierten und damit nicht inhaltlich fest vorgegebenen Initiative angenommenen Regelungsgehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden haben, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Bei einer Planungsinitiative ist eine Vorlage eines Planungserlasses oder von Planungserlassen auszuarbeiten, die dem mit der Initiative angestrebten planerischen Ergebnis entsprechen und grundsätzlich ebenfalls mit höherrangigem Recht vereinbar erscheinen. Innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte, Gestaltungskompetenz zu (vgl. BGE 148 I 186 E 5.5)

Die Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen" verlangt, dass in der Gemeindeordnung das Bevölkerungswachstum für jeweils fünf Planungsjahre im Durchschnitt auf 0,7% beschränkt wird. Die Gemeindeinitiative will damit das Bevölkerungswachstum der Gemeinde Emmen auf ein aus der Sicht der Initianten moderates Mass beschränkt wird. Die negativen Finanzergebnisse der vergangenen Jahre werden von den Initianten auf das aus ihrer Beurteilung unbegrenzte Wachstum zurückgeführt und es wird zudem davon ausgegangen, dass der Investitionsstau und die finanzielle Lage der Gemeinde sich bei einem weiterhin unbegrenzten Wachstum nochmals verschlechtern würden.

Bei einer Bevölkerungszahl von 31'442 (Stand 31.12.2018) entsprechen 0.7% Wachstum einer jährlichen Zunahme von 220 Personen pro Jahr. Unter Berücksichtigung des Geburtenüberschusses wäre das jährliche Bevölkerungswachstum in der Gemeinde auf rund 120 Personen zu beschränken oder dürfte innerhalb von 5 Jahren ungefähr 600 Personen nicht übersteigen. Bei einer Zustimmung zur Initiative müssten in einem zweiten Schritt in der Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Emmen die Bestimmungen ausformuliert werden, welche die zahlenmässige Beschränkung des Bevölkerungswachstums im Zeitraum von fünf Jahren sicherstellen würden. Bei dieser Umsetzung wären die übergeordneten Zuständigkeitsvorschriften zu beachten. Eine quantitative Wachstumsbeschränkung ist dem übergeordneten Planungsrecht bisher nicht bekannt und die Umsetzung auf der Stufe der Bau- und Zonenordnung wäre, auch hier in Ermangelung vergleichbarer Vorschriften anderen Gemeinden, mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch ist diese Forderung der Initiative unter Berücksichtigung des Grundsatzes "in dubio pro populo" (im Zweifel für die Volksrechte) nicht absolut ausgeschlossen und deshalb auch nicht als unmöglich zu bezeichnen.

Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass die Initiative gültig zu erklären ist.

## **5. Raumplanung und Entwicklung**

a) Das Bevölkerungswachstum, die demografische Entwicklungen, der Strukturwandel in der Wirtschaft, der bestehende Standortwettbewerb sowie Ortsplanungen stellen die Gemeinden, den Kanton und den Bund vor vielfältige Herausforderungen, weil sich das dynamische Umfeld dauernd verändert und sich zunehmend komplexer gestaltet. Vor diesem Hintergrund sind für die Planungen und Entwicklungen der öffentlichen Hand verschiedene, gesetzlich geregelte Grundlagen geschaffen worden. Vorerst ist ausdrücklich festzuhalten, dass das Bevölkerungswachstum in den Gemeinden durch keine gesetzlichen Grundlagen beschränkt wird. Hingegen wird die Grösse von Bauzonen geregelt. Sie werden an das Wachstum der Bevölkerung geknüpft. Wenn das Potenzial der bestehenden Zonen ausgeschöpft ist, darf neues Bauland eingezont werden. Diese Vorgaben sind im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) geregelt.

b) Die räumliche Entwicklung der drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden werden in Raumplanungskonzepten, Sachplänen, Richtplänen und Nutzungsplänen geregelt. Die Grundlage dafür bilden das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG; SR 700) und das kantonale Planungs- und Baugesetz (PBG; SRL Nr. 735). Die kantonalen Richtpläne enthalten Grundlagen und Strategien insbesondere zu räumlichen Strukturen, Siedlung, privatem und öffentlichem Verkehr, Landschafts- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tourismus, Erholung, öffentlichen Bauten und Anlagen sowie zu Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen. Sie zeigen auf, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die

anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden und in welcher Reihenfolge und mit welchen Instrumenten vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen. Der Regierungsrat hat den teilrevidierten kantonalen Richtplan am 26. Mai 2015 erlassen und der Kantonsrat hat ihn am 14. September 2015 genehmigt. Im Anschluss hat der Bundesrat ihn am 22. Juni 2016 genehmigt. Mit der Genehmigung durch den Bundesrat ist der Richtplan für alle Behörden verbindlich. Die Vorgaben des kantonalen Richtplans sind daher bei Planungen auf Stufe der Gemeinde ebenfalls zu beachten. Gemäss Botschaft B 144 vom 26. Mai 2015 des Regierungsrates des Kantons Luzern an den Kantonsrat bildet das jeweils aktuelle mittlere Bevölkerungsszenario der Lustat Statistik Luzern die Grundlage für das erwartete Bevölkerungswachstum des Kantons. Im gültigen und verbindlichen Richtplan wird ein Bevölkerungswachstum um knapp 60'000 Einwohnerinnen und Einwohner von 2014 bis 2035 auf dannzumal 450'000 angenommen. Das Bevölkerungswachstum wird sich bis 2035 gemäss dem mittleren Szenario der Lustat degressiv entwickeln, das heisst, die durchschnittliche kantonale jährliche Wachstumsrate wird über die Jahre hinweg abnehmen (von knapp 0,9% im Jahr 2014 auf zirka 0,2% im Jahr 2035). Mittelfristig (bis 2030) wird daher von einer durchschnittlichen kantonalen Wachstumsrate von  $J = 0,75$  Prozent pro Jahr ausgegangen. Die Wachstumsrate wird im Richtplan alle vier oder fünf Jahre auf das jeweils aktuelle Lustat-Szenario angepasst. Das erwartete Bevölkerungswachstum soll künftig zu rund 75% in den Zentren, den Hauptentwicklungsachsen und der Agglomeration Luzern stattfinden. Für Emmen wird im kantonalen Richtplan bis ins Jahr 2030 mit einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 1.0% gerechnet, in den Jahren 2030 - 2035 mit einem Wachstum von jeweils 0.9%. Die Wachstumsbeschränkung in der Gemeinde Emmen auf einen willkürlich festgelegten Wert von durchschnittlich 0.7% über eine Zeitdauer von fünf Jahren lässt sich aus der Optik des Gemeinderates nur schwer mit den Grundsätzen des kantonalen Richtplans in Einklang bringen. Dieser legt zudem auch fest, dass künftig das Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstum sowie die Entwicklung in den Gemeinden primär über eine Siedlungsentwicklung nach innen erfolgen sollen. Für die rechtskräftigen Bauzonen gibt der Richtplan auch künftig keine Wachstumsbeschränkungen vor.

## **6. Wachstum in der Gemeinde Emmen**

a) Die ständige Wohnbevölkerung der Gemeinde Emmen hat zwischen 2000 und 2017 von 26'537 auf 30'682 Einwohnerinnen und Einwohner zugenommen. Dies entspricht einem Anstieg von 16% oder durchschnittlich jährlich 0.94% in dieser Zeitperiode. Im Vergleich dazu hat die Wohnbevölkerung in der Stadt Luzern im gleichen Zeitraum lediglich um 12% zugenommen, in Ebikon jedoch um 22% und im ganzen Kanton Luzern um 18%. Daraus ergibt sich für Emmen in den Jahren 2000 - 2007 im Vergleich zum Kanton ein unterdurchschnittliches Wachstum, in den Jahren 2007 - 2013 ein durchschnittliches Wachstum und seit 2014 ein leicht überdurchschnittliches Wachstum. Als Vergleich dazu findet in Ebikon seit 2009 ein überdurchschnittliches Wachstum statt, während die Einwohnerzahl in der Stadt Luzern seit 2014 stagniert. Von 2000 bis 2007 betrug die Zunahme der ständigen Wohnbevölkerung in der Gemeinde Emmen jährlich durchschnittlich 0.35%. In den Jahren 2008 bis 2013 nahm die Bevölkerung pro Jahr um rund 1.04% zu, zwischen 2014 und 2017 betrug die Zunahme jährlich durchschnittlich 1.48%. Die Bevölkerungsstruktur hat sich seit 2000 geringfügig verändert. Der Anteil der unter 20-jährigen ist von 25% im Jahr 2000 auf 20% im Jahr 2017 gesunken. Dies obwohl die Geburtenzahl im gleichen Zeitraum um 40% zugenommen hat. Der Anteil der über 65-jährigen hat von 2000 bis 2017 um 3% zugenommen.

b) Bei einer Bevölkerungszahl von 31'442 (Stand 31.12.2018) entsprechen 0.7% Wachstum einer Zunahme von 220 Personen pro Jahr. In den vergangenen vier Jahren (2015 - 2018) verzeichnete die Gemeinde Emmen jeweils mehr Geburten als Todesfälle. Die Differenz betrug jeweils zwischen 107 bis

136 Personen. Der natürliche Geburtenüberschuss macht damit bereits rund die Hälfte des von der Initiative noch als zulässig erachteten Wachstums aus. Das bedeutet, dass gemäss der Initiative mit den Mitteln der Planung das jährliche Wachstum bei rund 120 Personen und für den Zeitraum von 5 Jahren auf ungefähr 600 Personen festgesetzt werden müsste.

c) Eine rein quantitative Beschränkung des Bevölkerungswachstums in der Gemeindeordnung verkennt, dass das Wachstum nicht immer zwingend mit der bestehenden Bau- und Zonenordnung in Verbindung steht. Es gilt zu erkennen, dass in der Gemeinde Emmen in Abständen in den Einfamilienhausquartieren Generationenwechsel bevorstehen. Das bedeutet, dass aktuell Einfamilienhäuser von Personen bewohnt werden, die die Familienphase hinter sich haben und die Kinder nicht mehr im Elternhaus wohnen (Zwei-Personen-Haushalte). Nach möglichen Generationenwechseln können diese Häuser sinnvollerweise wieder von grösseren Familien (z.B. Eltern mit zwei bis drei Kindern) bewohnt werden. Solche Generationenwechsel können, ohne eine Bautätigkeit in einem Quartier die Einwohnerzahlen faktisch verdoppeln. In der Gemeinde Emmen werden in naher Zeit in mehreren Einfamilienhausquartieren Generationenwechsel anstehen, weil rund 46% der bestehenden Einfamilienhäuser in den Jahren 1970 - 1995 erbaut wurden.

d) Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative ist in Medienberichten von möglichen Erhöhungen der Sozialausgaben gesprochen worden. Dazu ist festzuhalten, dass eine Untersuchung von Lustat aufgezeigt hat, dass der Zuzug von Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfängern in die Gemeinde Emmen relativ gering ist. In der Zeit von 2012 bis 2016 beträgt der Zuzug von Personen, die mit wirtschaftlicher Sozialhilfe unterstützt wurden, 15.4%. Gleichzeitig sind 24.4% Personen mit Unterstützung durch wirtschaftliche Sozialhilfe aus Emmen weggezogen. Im Vergleich dazu betrug in allen Luzerner Gemeinden der Zuzug 19.5 % und der Wegzug 22.7 %. Emmen weist in der Zeit von 2012 bis 2016 einen negativen Wanderungssaldo auf. Das bedeutet, dass 132 Personen mit Sozialhilfebezug mehr aus der Gemeinde weggezogen sind als zugezogen. Im Vergleich mit den übrigen K5-Gemeinden (Ebikon, Horw, Kriens und Luzern) weisen Ebikon mit -5 und Horw mit -8 ebenfalls einen negativen Wanderungssaldo und Kriens mit 30 und Luzern mit 146 Personen einen deutlich positiven Saldo aus.

e) Die Initiative missachtet auch den Grundsatz der Rechtssicherheit. Der Gemeinderat erinnert daran, dass er Baugesuche, die den bestehenden rechtlichen Grundlagen entsprechen, bewilligen muss (Polizeibewilligung). Darauf haben die Grundeigentümer gemäss § 195 Abs. 1 PBG einen Rechtsanspruch. Ausserdem gilt der Grundsatz der Planbeständigkeit (Gewährleistung des Grundeigentums gemäss Art. 26 Abs. 1 BV). Für jede Änderung, die die Nutzbarkeit von Grundeigentum gegenüber dem rechtsgültigen Bestand beschränkt, entsteht ein Anspruch auf Entschädigung (Art. 26 BV Abs. 2).

## **7. Ortsplanungsrevision und Wachstumsbeschränkung**

a) Gemäss kantonalem Planungs- und Baugesetz (§ 22 Abs. 2 PBG) hat die Gemeinde "die Nutzungspläne und die Bau- und Zonenreglemente alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen beziehungsweise die Anpassung zu verlangen." Die letzte Gesamtrevision des Nutzungsplans und des Bau- und Zonenreglements der Gemeinde Emmen wurde 1996 rechtsgültig, 2008 haben die letzten umfassenden Teilrevisionen stattgefunden. Zudem schreibt das Bundesgesetz über die

Raumplanung vor, dass die Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen (Art. 15 Raumplanungsgesetz).

b) Die Gemeinden müssen ihre Ortsplanungen bis Ende 2023 an die Vorgaben des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, des kantonalen Planungs- und Baugesetzes und des kantonalen Richtplans angepasst haben. Für die Beurteilung von Neueinzonungen sind die demografischen Wachstumswerte des Richtplans entscheidend. Innerhalb der rechtskräftigen Bauzonen können sich die Gemeinden jedoch unabhängig von den Wachstumswerten des Richtplans und damit auch stärker entwickeln. Der Einwohnerrat hat dem gemeinderätlichen Antrag für die Revision der Ortsplanung am 4. Juli 2017 zugestimmt. Das in diesem Bericht und Antrag (24/17) umschriebene Vorgehen legt in besonderem Mass Wert auf eine hohe Qualität der gebauten Strukturen, die durch den neuen Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement ermöglicht werden. Hierzu wird in einer ersten Phase ein städtebauliches Gesamtkonzept erarbeitet. Dieses städtebauliche Gesamtkonzept ist die Grundlage für die Revision der Ortsplanung. Es wird im Rahmen eines externen Mandats durch externe Fachpersonen der Planung und des Städtebaus, durch eine repräsentative Befragung bei der Bevölkerung und gezielte Interviews bei Anspruchsgruppen erstellt. Das Konzept wird Aussagen zu Entwicklungsthemen wie Freiraum, Landschaft, Verkehr und Erschliessung, Städtebau, Nutzung, Soziales, Wirtschaftsstandort liefern und nimmt damit Bezug zu den konkreten Fragestellungen der Verdichtung, des Wachstums oder auch der Qualität. Das Konzept macht auch die Zielvorstellung für die räumliche Gesamtentwicklung sichtbar und ist danach ebenfalls Voraussetzung für die planungsrechtliche Umsetzung (Phase 2). Sie bezieht die bestehenden fachlichen Vorgaben und politischen Vorstellungen, beispielsweise das Siedlungsleitbild mit ein, und schliesst die heute teilweise bestehende Lücke zu den planungsrechtlichen Instrumenten wie dem Bau- und Zonenreglement sowie Erschliessungs- und Verkehrsrichtplänen. Das städtebauliche Gesamtkonzept schafft somit Klarheit und Sicherheit zur zukünftigen Entwicklung und zeigt die Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung auf. Es geht darum, zu klären, wo eine Verdichtung möglich ist und welche Qualitätskriterien und qualitativen Elemente für den Charakter der Quartiere wichtig sind und in den Nutzungsplänen künftig geregelt werden sollen. Aus dem Anspruch auf Qualität lässt sich aktuell auch ableiten, dass damit eine Stärkung des Steuersubstrates der Gemeinde verbunden sein wird. Der Gemeinderat will zudem, dass die Bedürfnisse der Bevölkerung in die Planungen einfließen können. Insbesondere wird das städtebauliche Gesamtkonzept regelmässig mit Inputs von Anspruchsgruppen und aus der Bevölkerung ergänzt. Der Entwurf des städtebaulichen Gesamtkonzepts wird zudem mittels einer repräsentativen Umfrage in der Bevölkerung kritisch hinterfragt und dort, wo das Gesamtkonzept (noch) nicht mit der Meinung der Bevölkerung übereinstimmt, werden anschliessend nochmals Korrekturen vorgenommen und die Inputs werden - soweit möglich - umgesetzt. Die Wachstumsprognose für Emmen aus dem Kantonalen Richtplan liegt bei 1% bis 2030 und anschliessend bis 2035 bei 0.9%. Allerdings macht der kantonale Richtplan die Vorgabe, dass nach einer Revision der Ortsplanung die Bauzonen über die ganze Gemeinde gesehen nicht weniger dicht (Einwohner/ Hektar) sein dürfen als in der aktuell rechtsgültigen Nutzungsplanung. Aktuell bestehen in der rechtsgültigen Nutzungsplanung Reserven für rund 4'000 zusätzliche Einwohnerinnen und Einwohner. Die Prognose der Einwohnerzahl für 2035 liegt bei rund 35'400, bei einer aktuellen Bevölkerungszahl von knapp 31'000 (exkl. Wochenaufenthalter und Asylbewerber) bedeutet das einen prognostizierten Zuwachs von rund 4'400 Personen. Daraus ergibt sich für die Gemeinde Emmen die Berechtigung, bis 2035 für rund 400 Einwohnerinnen und Einwohner zusätzliches Bauland einzuzonen.

c) Mit der Beschränkung des jährlichen Wachstums auf 0.7% will die Initiative eine rein quantitative Betrachtung des Wachstums in der Gemeindeordnung verbindlich festlegen. Aus der Optik der

Ortsplanungsrevision würde das bedeuten, dass die Bevölkerung der Gemeinde Emmen ab dem 1.1.2019 insgesamt nur noch um 0.7% (Jahresdurchschnitt auf fünf Jahre gerechnet; natürliches Wachstum ca. 100 und Zuzüger ca. 120 Personen) ansteigen dürfte. Deshalb müssten alle diesem Wachstum entgegenstehenden Regelungen in der Bau- und Zonenordnung eliminiert werden. Künftige Auf- und Umzonungen und damit beispielsweise auch Veränderungen im Gewerbe (z.B. Wohnen für Mitarbeitende oder Betriebsinhaber) wären nur möglich, wenn die Bevölkerung ab dem 1.1.2019 im Fünfjahresdurchschnitt pro Jahr weniger als 0.7% ansteigen wird. Auch Einzonungen wären nur noch dann möglich, wenn die Bevölkerung ab dem 1.1.2019 im Fünfjahresdurchschnitt pro Jahr weniger als 0.7% wachsen würde. Eine rein quantitative Begrenzung des Wachstums auf der Stufe der Gemeindeordnung widerspricht dem Grundgedanken der verschiedenen siedlungswirksamen Planungsinstrumente. Die aktuell laufende Ortsplanungsrevision bezweckt gerade auch eine klarere Trennung von Gebieten, die überbaut werden können, und solchen, die nicht überbaut werden dürfen. Sie hat damit auch eine kompakte Siedlungsentwicklung, die bessere Nutzung brachliegender Flächen in Bauzonen und die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen zum Ziel. Auch daraus kann aus der Sicht des Gemeinderates ebenfalls abgeleitet werden, dass die laufende Ortsplanungsrevision das massgebendere und optimale Instrument ist, um das Bevölkerungswachstum einer Gemeinde zielführend zu steuern.

d) Im aktuellen Zonenplan sind gegenüber dem aktuellen Stand der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner noch Kapazitäten für rund 4'000 zusätzliche Personen vorhanden. Für die konkrete Umsetzung der Initiative würde das folgendes bedeuten:

- Auszonung sämtlicher nicht überbauter Zonen mit Wohnnutzungsanteil
- Rückzonung der Gebiete, in denen die bestehenden Kapazitäten noch nicht erreicht sind
- Aufheben bereits rechtsgültiger Sondernutzungsplanungen (z.B. am Seetalplatz; Viscosistadt, Grünenmatt)
- Änderung von Sondernutzungsplanungen, die bereits durch das Parlament verabschiedet wurden (z.B. Herdschwand)
- Entschädigungspflicht der Gemeinde gegenüber den von Aus- und Rückzonungen betroffenen Grundeigentümern
- Genehmigungsfähigkeit der Bau- und Zonenordnung durch den Kanton ist nicht gegeben (Zonenplanungen, die weniger Dichte zulassen, als bestehend, sind nicht zulässig)

Die mit der konkreten Umsetzung der Initiative verbundenen Konsequenzen können wie folgt dargestellt werden. Wird der Geburtenüberschuss von den 220 zulässigen zusätzlichen Personen abgezogen, muss das jährliche Bevölkerungswachstum auf rund 120 Personen und im Zeitraum von 5 Jahren auf ungefähr 600 Personen beschränkt werden. Da der Zonenplan für diese Detaillierung nicht geeignet ist, könnte das bedeuten, dass das kommunale Recht den Bestand an Bauten im jetzigen Zustand einfrieren müsste und keinerlei Bautätigkeit für das reine Wohnen zulassen dürfte. Die Beschränkung auf den realisierten, gebauten Ist-Zustand müsste im Rahmen einer Revision der Ortsplanung stattfinden und hätte Aus- und Rückzonungen zur Folge. Das bestehende Potenzial (noch nicht bebaute oder voll ausgeschöpfte Zonen mit Wohnanteil) müsste um 60% - 80% reduziert werden. Eine mit diesen Rahmenbedingungen revidierte Ortsplanung wäre von Seiten Kanton nicht genehmigungsfähig, da sie über die gesamten Bauzonen gesehen weniger dicht wäre als im aktuell rechtsgültigen Zustand. Ausserdem wäre mit massiven Entschädigungsforderungen zu rechnen, da Enteignungen stattfinden würden. Auch müssten die Bebauungspläne der letzten Jahre (Viscosistadt, Seetalplatz, Grünenmatt, Neuschwand) aufgehoben werden. Hier wäre ebenfalls mit massiven Entschädigungszahlungen zu rechnen. Dies würde sich auf die

finanzielle Lage der Gemeinde negativ auswirken. Würde von Seiten Kanton entschieden, dass der neue Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement nicht genehmigungsfähig sind, ist der Prozess der Revision blockiert und könnte nicht umgesetzt werden. Der Bestand würde rechtsgültig bleiben und es könnte weiter gebaut werden wie bisher, bis Ende 2023 die Frist für die Anpassungen der Ortsplanung abläuft. Wie es anschliessend weitergehen würde, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht vorhergesehen werden, da keine ähnlichen Beispiele bekannt sind.

## **8. Qualitatives Wachstums unter Einbezug der Bevölkerung**

a) Emmen will Qualität. Mit der Revision der Ortsplanung legt die Gemeinde zusammen mit der Bevölkerung und Experten fest, wie sich der Lebens- und Wirtschaftsraum Emmen in den kommenden Jahrzehnten entwickeln wird. Das städtebauliche Gesamtkonzept definiert die räumliche Entwicklung und enthält konkrete Aussagen zur künftigen Dichte und Nutzung in den einzelnen Quartieren. Ziel ist es, die Lebensqualität in den einzelnen Quartieren gesamthaft zu erhöhen. Mit der Befragung der Bevölkerung wird zudem sichergestellt, ob die angestrebten Entwicklungen die Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung abbilden und ob sich die Bevölkerung die aufgezeigte Entwicklung ihrer Gemeinde so vorstellen kann. Gewährleistet wird damit darüber hinaus auch, dass die spürbare Skepsis gegenüber dem "gefühlte rein mengenmässigen Wachstum" in die Erarbeitung der Revision der Ortsplanung einfliesst. In diesem Bewusstsein wird auch das Team, welches das städtebauliche Gesamtkonzept erarbeitet, begleitet. Teilweise stimmen die Vorschläge des Teams "städtebauliches Gesamtkonzept" bereits von sich aus mit den Ideen überein, teilweise werden die Ideen durch Rückmeldungen aus der Bevölkerung und den Anspruchsgruppen unterstützt.

Es wird daher darum gehen, sinnvolle und zweckmässige Massnahmen zur Steuerung und Entwicklung der Gemeinde oder zur Wachstumsbegrenzung bei der Ausarbeitung und Überarbeitung des städtebaulichen Gesamtkonzepts detaillierter zu prüfen:

- Keine flächenmässigen Neueinzonungen von reinen Wohnzonen mit Wohnnutzung
- Verdichtung nur in Zentrumslagen (Gebiete rund um Abschnitte der Gerliswilstrasse und der Seetalstrasse) und mit Auflagen zur qualitativen Aufwertung
- Mehrnutzung gegenüber der rechtsgültigen Grundnutzung werden nur zugelassen, wenn der Qualitätsanspruch der Gemeinde umgesetzt und gegebenenfalls öffentlicher Raum im gleichen Zug aufgewertet wird
- Quartiere mit Einfamilienhauscharakter und funktionierenden Strukturen (z.B. Erlen, Herdschwand, Kapf) werden in ihrem bestehenden Charakter gesichert
- In Quartieren mit kleineren Mehrfamilienhäusern und der Gefahr, in eine "Ghettoisierung" abzurutschen, aufgrund alter Bausubstanz, soll eine massvolle Verdichtung und Aufstockung ermöglicht werden. Somit soll der Anreiz geliefert werden, die alte Bausubstanz vollständig zu erneuern und entsprechend hochwertigeren Wohnraum zu schaffen.
- Gesamtbetrachtung und Verbesserung des Verkehrssystems im Rahmen der Möglichkeiten (übergeordnete Planungen können kaum vermieden werden)
- Sicherung bestehender Grünräume, gegebenenfalls weitere Grünräume schaffen

## 9. Ablehnung der Initiative

Die Forderungen der Initiative sind weder zielführend noch wirklich praktikabel. Die Nutzungsplanung wird gemäss Art. 15 RPG für den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre festgelegt. Eine Anpassung nach fünf Jahren, die aufgrund der Beurteilung eines fünfjährigen Durchschnitts vorgesehen wäre, ist verfahrenstechnisch kaum umsetzbar. Schon für den Prozess einer einfachen Zonenplananpassung werden heutzutage mindestens zwei Jahre benötigt, wenn alles reibungslos klappt. Zusammen mit der Erarbeitung der Grundlagen, wo eine Anpassung denkbar wäre und mit den üblichen Verzögerungen (Dauer kantonale Vorprüfung, Einsprachen), würde schon das Verfahren annähernd drei oder mehr Jahre dauern. Die Sequenz der möglichen Anpassung alle fünf Jahre ist eher schwierig umsetzbar. Zu beachten gilt dabei auch, dass mit der Bau- und Zonenordnung in erster Linie die Lage und die Dimensionen der Bauten festgelegt werden können. Der Einfluss auf mögliche Anzahl Wohnungen ist dabei gering und zudem kann auf die Anzahl Bewohnerinnen und Bewohner pro Wohnung erst recht kein Einfluss genommen werden. Aus heutiger Sicht müsste zudem bei der Annahme der Initiative mit einem wohl kompletten Investitionsstopp ab dem Jahr 2021 gerechnet werden. Auch ältere Gebäude, deren Bausubstanz einen Rückbau oder eine totale Sanierung verlangen, würden ohne Renovation oder auch Sanierung im Bestand belassen und das Ortsbild negativ beeinflussen. Dabei ist zu bedenken, dass Sanierungen und Renovationen sowie Rück- und Neubauten vor allem dann sinnvoll und zweckmässig erscheinen, wenn diese im Zusammenhang mit einer Mehrnutzung und damit dem Ziel der inneren Verdichtung folgend, realisiert werden können. Mehrnutzungen sind gemäss der geltenden Zonenplanung bereits heute in verschiedenen Gemeindegebieten (z.B. Herdschwand, Bahnhof, Schützenmatt, Alpstrasse/Brisenstrasse, Bösfeld) möglich. Bei baulichen Veränderungen besteht auch seitens der Behörde die Möglichkeit, auf die Qualität der Objekte Einfluss zu nehmen, was wiederum die Umgebung und folglich das Erscheinungsbild der Gemeinde prägt. Dieser Einfluss könnte durch die Annahme der Initiative erheblich und nachhaltig gemindert werden. Als Folge eines Investitionsstopps bei einer Annahme der Initiative könnte auch die Gefahr bestehen, dass der sozioökonomische Strukturwandel in den Quartieren durch eine Attraktivitätssteigerung für zahlungskräftigere Eigentümer und Mieter und deren anschließenden Zuzug gebremst oder gar komplett verhindert wird.

Aus der Sicht des Gemeinderates muss deshalb die vorliegende die Gemeindeinitiative abgelehnt werden. Vorerst verkennen die Initianten, dass der natürliche Geburtenüberschuss bereits rund die Hälfte des von der Initiative noch als zulässig erachteten Wachstums ausmacht. Das bedeutet, dass bei einer Annahme der Initiative das Bau- und Zonenreglement, der Zonenplan sowie die Bebauungspläne so zu gestalten wäre, dass das jährliche Bevölkerungswachstum bei rund 120 Personen und im 5 Jahreszeitraum auf ungefähr 600 Personen zu liegen käme, was Aus- und Rückzonen zur Folge hätte. Das Wachstum wird aufgrund der bestehenden Struktur stattfinden. Ziel muss es dabei sein, dieses Wachstum optimal für die Gemeinde zu steuern. Dabei darf eine mengenmässige Beschränkung nicht hindernd und allenfalls sogar kostentreibend wirken. Eine Beschränkung mit einer quantitativen Zahl wäre in der Praxis kaum zielführend umsetzbar und würde auch nicht in Richtung mehr Lebensqualität wirken. Um eine gute soziale Durchmischung der Bevölkerung beizubehalten, müssen Möglichkeiten für Erneuerungen und Verbesserungen geschaffen werden. Die heute bestehenden Wohnstrukturen und Wohnformen für Personen, die auf soziale Unterstützung durch die Gemeinde Emmen angewiesen sind, sollen - allenfalls in einem reduzierten Umfang - beibehalten werden können. Gewollte Steuerung und dabei massvolles und nicht blockiertes Wachstum sind Schlüsselworte und sollen dabei helfen, die Gemeinde auch in Zukunft sinnvoll und finanziell tragbar weiter zu entwickeln.

## 10. Gegenvorschlag: Lösungsansätze

a) Wenn der Gemeinderat dem Einwohnerrat die Ablehnung einer Initiative beantragt, kann er dem Einwohnerrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Die Gemeinde Emmen hat die Gesamtrevision der Ortsplanung, mit welcher die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde Emmen für die nächsten rund 15 Jahre festzulegen sind, eingeleitet. Angestrebt wird, dass die neue Ortsplanung bis im Jahr 2023 abgeschlossen ist. Die Ortsplanung definiert neu, ob und wo gebaut wird, welche öffentlichen Plätze und Anlagen zur Verfügung stehen sollen, wo Arbeiten, Wohnen und Einkaufen stattfinden. Dabei bildet das städtebauliche Gesamtkonzept die Grundlage für die Revision der Ortsplanung. Das Konzept liefert Aussagen zu Entwicklungsthemen wie Freiraum, Landschaft, Verkehr und Erschliessung, Städtebau, Nutzung, Soziales sowie Wirtschaftsstandort und nimmt damit Bezug zu den konkreten Fragestellungen der Verdichtung, des Wachstums oder auch der Qualität. Sie macht die Zielvorstellung für die räumliche Gesamtentwicklung sichtbar und ist damit ebenfalls Voraussetzung für die planungsrechtliche Umsetzung, auf deren Basis dann auch das Bau- und Zonenreglement zu überarbeiten ist. Der Gemeinderat stellt auch fest, dass das Anliegen der Initianten in breiten Kreisen der Bevölkerung auf Zustimmung stösst und damit die Anliegen der Initiative für eine Steuerung und Reduktion des Wachstums grundsätzlich teilt. Der Gemeinderat beurteilt aber den vorgeschlagenen Weg der Initianten aufgrund ihrer starren Regelung als äusserst nachteilig für die Gemeinde und die Bevölkerung und unterbreitet deshalb einen Gegenentwurf. Dieser nimmt die Anliegen der Initiative auf, nicht aber die starre Ausrichtung auf eine mengenmässige Beschränkung des Wachstums. Unbestritten bleibt auch für den Gemeinderat, dass das Wachstum in der Gemeinde Emmen zu steuern ist. Er vertritt aber die Auffassung, dass die Steuerung mit statischen Zahlen keine zielführende Option darstellt, zumal das zumindest in Teilen dem übergeordneten Recht widersprechen könnte und in der Praxis kaum umsetzbar wäre.

b) Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass in der Bevölkerung das Wachstum der vergangenen Jahre zunehmend kritisch beurteilt wird. Dies zeigt sich auch in ersten Befragungen von Zielgruppen im Rahmen des laufenden Prozesses der Revision der Ortsplanung. Der Gemeinderat vertritt auch die Ansicht, dass die Forderungen im Rahmen der laufenden Ortsplanung eingebracht und dort zielführend sowie für ein massvolles Bevölkerungswachstum auch verbindlich normiert werden können. Er hat mit dem Prozess der Revision der Ortsplanung bereits einen Schritt in diese Richtung gemacht. Zusätzlich rückt die Revision der Ortsplanung die Fragen der Qualität und des Mehrwerts für die Bevölkerung bei der baulichen Entwicklung stark in den Fokus. Dadurch soll Emmen attraktive Wohngemeinde bleiben und für gewisse Bevölkerungsgruppen als Wohnort noch attraktiver werden. Der Gemeinderat hält dieses Vorgehen nach wie vor für richtig und zielführend.

c) Für die Umsetzung der Forderungen hat der Gemeinderat daher drei Varianten erarbeitet und diese auf die Wirkung und Umsetzung geprüft. Ziel war dabei, eine Regelung für die Lenkung des Wachstums und zur qualitativen Entwicklung der Gemeinde zu finden, welche auch in Zukunft ein massvolles und vor allem auch flexibles Bevölkerungswachstum zulassen und keine starren, komplizierten und wenig praktikable Mengenvorgaben enthalten. Geprüft wurden die drei folgenden Lösungsansätze:

Variante A: Ergänzung Bau- und Zonenreglement

Variante B: Erlass einer Planungszone

Variante C: Reglement zur Lenkung des Bevölkerungswachstums und zur qualitativen Entwicklung

d) Variante A: Ergänzung Bau- und Zonenreglement

Die Ergänzung des Bau- und Zonenreglements mit einem Artikel basiert auf der Ausgangslage, dass bereits heute jeder Entscheid, der das Bau- und Zonenreglement, den Zonenplan sowie auch Bebauungspläne verändert, durch den Einwohnerrat beschlossen werden und dem fakultativen Referendum unterliegt. Es besteht also heute bereits die Möglichkeit, direkt Einfluss zu nehmen auf relevante Planungsvorhaben. Bisher noch nicht vorgeschrieben ist es, die Entscheidungsgrundlagen bezüglich Bevölkerungswachstum und Infrastrukturbedarf bei einer Vorlage transparent aufzuzeigen. Idee einer Regelung im Bau- und Zonenreglement wäre daher, festzuschreiben, dass bei jeder Planungsvorlage, die dem Einwohnerrat vorgelegt wird, die voraussichtliche Anzahl zusätzlicher Einwohnerinnen und Einwohner sowie der voraussichtlich zusätzliche Infrastrukturbedarf prognostiziert und offen dargelegt wird. Diese Variante würde zu mehr Transparenz im Planungsverfahren führen und verdeutlicht, dass bereits heute die Einflussmöglichkeiten hoch sind. Ausserdem könnte je nach Projekt entschieden werden, ob es Vor- oder Nachteile bringt, unabhängig von einer fixen, quantitativen Zahl. Nachteil als Gegenvorschlag für die Initiative ist, dass die Anpassung des Bau- und Zonenreglements eine Verfahrensdauer von mindestens eineinhalb bis zwei Jahren hat und vorher "nur" die Selbstverpflichtung gelten würde. Fraglich ist, ob sich ein solches Verfahren parallel zum laufenden Prozess der Revision der Ortsplanung überhaupt lohnt. Ausserdem geht sie inhaltlich nicht auf die Bedürfnisse der Initianten ein, die eine automatische Begrenzung des Wachstums fordern, ohne je nach Projekt aktiv werden zu müssen.

e) Variante B: Erlass einer Planungszone

Das Instrument der Planungszone dient dazu, in laufenden Planungsverfahren einen Zustand zu sichern, dessen Änderung vorgesehen, aber noch nicht öffentlich aufgelegt worden ist. Sie gilt für zwei Jahre und kann um maximal ein Jahr verlängert werden. Es besteht die Möglichkeit, über die gesamte Gemeinde eine Planungszone zu erlassen. Die Bestimmungen zur Planungszone würden einem Artikel des Bau- und Zonenreglements entsprechen und könnten nach der Prüfung durch den Kanton sofort in Kraft treten. Inhaltlich könnten Grundsätze zum Umgang mit wachstumsrelevanten Planungsvorhaben gesichert werden. Die Gültigkeitsdauer von maximal drei Jahren würde ausreichen, um bis zur öffentlichen Auflage der revidierten Ortsplanung überbrückend zu wirken. Ab der öffentlichen Auflage gelten die Bestimmungen der neuen Nutzungsplanung als Planungszone (§ 85 PBG). Vorteil als Gegenvorschlag zur Initiative wäre das schnelle in Kraft treten. Einsprachen haben in diesem Fall keine aufschiebende Wirkung. Der Ist-Zustand wäre rechtlich gesichert und die Vorgaben zur Weiterentwicklung würden verschärft. Allerdings bietet die Planungszone kaum Spielraum, um neue Erkenntnisse einfließen zu lassen. Es kann auch nicht deutlich gemacht werden, welche übergeordneten Zielvorstellung für die Gemeinde dahinter stehen. Es besteht auch ein Risiko, dass etwas aus heutiger Sicht festgelegt wird, was sich anders auswirkt, als es gemeint war.

f) Variante C: Reglement zur Lenkung des Bevölkerungswachstums und zur qualitativen Entwicklung

Ein Reglement als behördenverbindliches Instrument ist eine Selbstverpflichtung der Gemeinde. Durch die Zustimmung des Einwohnerrates wird es zu einem Auftrag an die Verwaltung und den Gemeinderat. Inhaltlich kann das Reglement darlegen, wie mit dem Spielraum, den die übergeordneten Instrumente geben, umgegangen werden soll. Innerhalb dieses Rahmens bleibt es frei, eine breite Themenpalette abzudecken. Das Reglement kann darüber hinaus heute schon eine Absicht abbilden, wie im Rahmen der laufenden Revision mit den Fragen Wachstum und Qualität umgegangen werden soll, lässt aber die Flexibilität zu, klüger zu werden, insbesondere bevor die revidierte Ortsplanung rechtsgültig wird. Das

Reglement selbst ist nicht grundeigentümergebunden. Eine grundeigentümergebundene Regelung zum jetzigen Zeitpunkt wäre riskant, da in nächster Zeit aufgrund des Prozesses der Revision neue Erkenntnisse hinzukommen werden. Bis dahin dient es auch als Argumentationsgrundlage. Die Übergangsphase ist mit einem Reglement sehr gut abgedeckt. Wesentlicher Vorteil ist, dass das Reglement schnell, also bereits Anfang 2020 (nach zwei Lesungen im Einwohnerrat) in Kraft treten kann.

Mit einem neuen Reglement zur Lenkung des Bevölkerungswachstums und zur qualitativen Entwicklung kann das Bevölkerungswachstum, welches gemäss den Forderungen der Initianten zu drosseln ist, aus der Sicht des Gemeinderates gezielter, effizienter und zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner und aller Anspruchsgruppen qualitativ gesteuert werden. Damit entfällt vor allem die von den Initianten vorgegebene Beschränkung auf ein absolut minimales, rein zahlenmässig definiertes Wachstum und mit den neuen Bestimmungen wird damit auch die Anforderung an qualitatives Wachstum, welches beispielsweise mit dem Einsatz für Konkurrenzverfahren gesichert wird, erstmals festgeschrieben.

## **11. Reglement zur Lenkung des Bevölkerungswachstums und zur qualitativen Entwicklung**

Der Gemeinderat ist überzeugt, dass mit dem neuen Reglement bis zur rechtskräftigen Revision der Ortsplanung die Grundlagen für ein qualitatives, massvolles und zielführendes Wachstum geregelt werden können. In diesem Reglement können die Handlungsspielräume der Gemeinde, welche ihr basierend auf den übergeordneten Rechtsgrundlagen zustehen, optimal und zum Nutzen aller Einwohnerinnen und Einwohner umschrieben werden. Der Einwohnerrat beschliesst dieses Reglement in zwei Lesungen. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Das Reglement ist behördenverbindlich und dient als Vorgabe für die Tätigkeit der Gemeinde in Bezug auf die Raumplanung und für die Revision der Ortsplanung. Die Themen, die das Reglement festsetzt, werden im Rahmen der Revision der Ortsplanung überprüft und konkretisiert. Im neuen Reglement wird ausdrücklich der Grundsatz festgehalten, dass die Gemeinde ein massvolles Wachstum anstrebt und dieses nachhaltig gestaltet wird. Die Forderung nach einer qualitativ hochwertigen Ausgestaltung der neuen Ortsplanung wird ebenfalls festgehalten (Art. 1). Damit die Beschränkung des Bevölkerungswachstums umgesetzt werden kann, sollen Wohnzonen in ihrer Lage nur dann verändert werden, wenn die Grösse der Bauzonenfläche insgesamt beibehalten oder verringert wird (Art. 2).

In Art. 3 werden die Voraussetzungen für die auch vom übergeordneten Recht geforderten Verdichtungen definiert. Demnach werden die Gebiete, in denen gegenüber den bestehenden Regelungen eine dichtere Bauweise geprüft werden darf, auf zentrale, gut erschlossene Lagen beschränkt.

Die Sicherung der qualitativen Entwicklung wird in Art. 4 ausgestaltet. So hat sich die Gemeinde bei quartier-, orts- und landschaftsbildprägenden Bauvorhaben sowie bei Gestaltungsplänen für die Durchführung von qualifizierten Konkurrenzverfahren einzusetzen. Im Rahmen von Bebauungsplanverfahren soll die Gemeinde in der Regel ein qualifiziertes Konkurrenzverfahren als Grundlage verlangen. Die Veränderung von bestehenden Bauzonen, insbesondere in ihren Dichten, Höhen und Geschosshöhen, soll nur dann ermöglicht werden, wenn damit ein qualitatives Wachstum ermöglicht wird und eine hohe

städtebauliche und architektonische Qualität sichergestellt und ausreichend Grün- und Freiflächen zur Verfügung stehen.

Das Reglement zur Lenkung des Bevölkerungswachstums und zur qualitativen Entwicklung soll bis zum rechtskräftigen Abschluss der Ortsplanungsrevision gelten und nach der Überführung dieser Bestimmungen in die neue Bau- und Zonenordnung ausser Kraft gesetzt werden. Damit kann erreicht werden, dass die Forderungen der Initiative deutlich früher umgesetzt werden können, als mit dem zweistufigen Verfahren der Initiative.

## **12. Empfehlung des Gemeinderates**

Der Gemeinderat hat im Rahmen seiner umfangreichen Kontakte auch festgestellt, dass sich in Teilen der Bevölkerung der Wunsch nach einer verstärkten Kontrolle und nach einer Dämpfung des Bevölkerungswachstums festgesetzt hat. Mit der Einleitung der Ortsplanungsrevision hat er bereits einen ersten, massgebenden Schritt in die Richtung einer qualitativen Entwicklung und einer optimaleren Steuerung des Bevölkerungswachstums initiiert. Zusätzlich rückt die Revision der Ortsplanung die Fragen der Qualität und des Mehrwerts für die Bevölkerung bei baulicher Entwicklung stark in den Fokus. Dadurch soll Emmen attraktive Wohngemeinde bleiben und für gewisse Bevölkerungsgruppen als Wohnort noch attraktiver werden. Der Gemeinderat hält dieses Vorgehen nach wie vor für richtig und zielführend. Der Gemeinderat ist überzeugt, dass die Initiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen" in ihrer vorliegenden Form nicht zielführend und zum Wohle der Emmerinnen und Emmer umgesetzt werden kann und darf. Sollte sie dennoch umgesetzt werden müssen, sieht der Gemeinderat die Gefahr erheblicher Nachteile und die Gemeinde könnte mit erheblichen Schadenersatzforderungen wegen allfälligen und notwendigen Auszunungen konfrontiert werden. Die Umsetzung der Initiative könnte deshalb einen immensen wirtschaftlichen Schaden zur Folge haben. Der Gemeinderat ist bestrebt, dieses Szenario zu vermeiden und unterbreitet dem Einwohnerrat einen vernünftigen, tragbaren und vor allem zielführenden Gegenvorschlag.

Der Gemeinderat empfiehlt dem Einwohnerrat die Ablehnung der Initiative und die Annahme des Gegenvorschlags in Form des Reglements zur Lenkung des Wachstums und zur qualitativen Entwicklung.

### **13. Antrag**

1. Die Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen!" ist als gültig zu erklären.
2. Die Gemeindeinitiative "Emmen soll vernünftig in die Zukunft wachsen!" ist abzulehnen.
3. Der Gegenvorschlag ist durch Erlass des Reglements zur Lenkung des Bevölkerungswachstums und zur qualitativen Entwicklung anzunehmen.
4. Dieser Beschluss unterliegt dem obligatorischen Referendum.
5. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug dieses Beschlusses beauftragt.

Emmenbrücke, 10. Juli 2019

Für den Gemeinderat:

Rolf Born  
Gemeindepräsident

Michael Kost  
Gemeindeschreiber-Stv.

Beilage:

- Entwurf Reglement