



an den

EINWOHNERRAT EMMEN

56/22 Beantwortung des dringlichen Postulates Christian Blunsi und Andreas Roos namens der Die Mitte /GLP Fraktion vom 11. Dezember 2022 betreffend problematische Vorwirkung der öffentlichen Auflage bei der anstehenden Ortsplanungsrevision

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

A. Wortlaut des Postulates

I. Ortsplanungsrevision

Die Gemeinde Emmen muss die kommunale Nutzungsplanung insbesondere aufgrund von Änderungen des kantonalen Rechts einer Totalrevision unterziehen. In einem mehrstufigen Prozess werden die Planungsgrundlagen überarbeitet. Diesen Sommer konnte die Gemeinde die öffentliche Mitwirkung durchführen und die Unterlagen dem Kanton zur Vorprüfung unterbreiten. Voraussichtlich im ersten Halbjahr findet die erste Lesung im Einwohnerrat statt. Danach erfolgt die öffentliche Auflage (zweites Halbjahr 2023).

II. Wechsel zur Überbauungsziffer

Im Rahmen dieser Ortsplanungsrevision muss die Gemeinde die Überbauungsziffer einführen. Die heute geltende Ausnützungsziffer wird abgelöst. Dies hat der Kantonsrat mit der Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL 735) am 17. Juni 2013 beschlossen. Dieser Paradigmenwechsel führt zu grossen Veränderungen in der kommunalen Nutzungsplanung. Alle Grundstücke in der Gemeinde sind davon betroffen.

III. Vorwirkung der öffentlichen Auflage

Sobald die Gemeinde die Totalrevision der Nutzungsplanung öffentlich auflegt, greift § 85 Abs. 2 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes. Die neuen Nutzungspläne und neuen Bau- und Nutzungsvorschriften gelten ab dem Zeitpunkt ihrer öffentlichen Auflage als Planungszone. Der Gemeinderat muss in Baubewilligungsverfahren deshalb jeweils prüfen, ob das Bauvorhaben sowohl die bisherigen als auch die neuen Bau- und Nutzungsvorschriften einhält. Man spricht von einer sog. Vorwirkung der Nutzungsplanungsrevision. Obwohl die neuen Bestimmungen noch nicht in Kraft sind, müssen sie bereits beachtet werden.

IV. Problematik

Grundsätzlich macht die Vorwirkung bei Nutzungsplanungsrevisionen Sinn. Schliesslich soll nichts gebaut werden, was die Planungsabsicht gefährdet.

Bei der anstehenden Totalrevision wirkt sich die Vorwirkung für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer allerdings problematisch aus. Aufgrund der vollständig neuen Konzeption ergeben sich gravierende Veränderungen in den Bebauungsmöglichkeiten. Die Grundeigentümerschaft muss ab der öffentlichen Auflage der Revision die alten und die neuen Bau- und Nutzungsvorschriften beachten. Faktisch wird während dieser Zeit die Bebaubarkeit der Parzellen in der Gemeinde stark eingeschränkt. Betroffen dürften vornehmlich kleinere Grundstücke sein, da bei grösseren Parzellen die Vorgaben der Sondernutzungspläne greifen. Es ist damit zu rechnen, dass zahlreiche Bauvorhaben auf diesen kleineren Parzellen aufgeschoben werden und dann eine Flut von Eingaben auf die Gemeinde zurollt. Entsprechende Hinweise haben sich in letzter Zeit gehäuft.

Die Vorwirkung greift zeitlich von der öffentlichen Auflage bis zum Inkrafttreten der neuen Nutzungsplanung. Gemäss Planung der Gemeinde ist mit einer Zeitdauer von mindestens einem Jahr zu rechnen (öffentliche Auflage, Einspracheverfahren, Beschluss Einwohnerrat, fakultatives Referendum, Rechtsmittelmöglichkeiten, Genehmigung durch Regierungsrat). Gehen viele Einsprachen ein, dürfte sich die Zeitdauer noch erhöhen. Somit ist während mindestens eines Jahres mit Einschränkungen in der Bebaubarkeit zu rechnen.

V. Lösungsvorschlag

Die Gemeinde hat rechtlich keine Möglichkeit, die Vorwirkung im Bau- und Zonenreglement auszuhebeln. Das übergeordnete kantonale Recht ist massgebend. Die Gemeinde muss sich beim Kanton für eine Änderung der Übergangsbestimmung zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes vom 17. Juni 2013 (§ 224 Planungs- und Baugesetz) einsetzen. In § 224 des Planungs- und Baugesetzes könnte beispielsweise folgende Formulierung aufgenommen werden: "§ 85 Abs. 2 greift nicht für neue Nutzungspläne und neue Bau- und Nutzungsvorschriften, welche zur Umsetzung der Änderung vom 17. Juni 2013 öffentlich aufgelegt werden."

Rechtlich sollte eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes umsetzbar sein. Andere Kantone kennen vergleichbare Regelungen; z.B. der Kanton Nidwalden in Art. 177 des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1).

Eine solche Änderung des Planungs- und Baugesetzes müsste dringlich erfolgen, damit sie im Herbst 2023 in Kraft treten kann. Von einer solchen Änderung würde nicht nur die Gemeinde Emmen, sondern auch viele andere Gemeinden profitieren. Letztlich wäre dies ein pragmatischer und einfacher Ansatz, ohne dass damit raumplanerische Nachteile für die Gemeinden resultieren.

VI. Forderung

Der Gemeinderat wird aufgefordert, sich umgehend beim Regierungsrat bzw. beim Kantonsrat des Kantons Luzern für eine Änderung des Planungs- und Baugesetzes einzusetzen. Das Planungs- und Baugesetz soll insoweit geändert werden, als in § 224 die Vorwirkung der öffentlichen Auflage beim Wechsel von der Ausnützungsziffer zur Überbauungsziffer ausgesetzt wird (vgl. den möglichen Lösungsvorschlag in Ziff. V).

B. Stellungnahme des Gemeinderates

1. Einleitung / Ausgangslage

Die Postulanten stellen richtigerweise fest, dass die Vorwirkung der neuen Ortsplanung Emmen mit der öffentlichen Auflage der neuen gesetzlichen Grundlagen eine Vorwirkung entfaltet. Das bedeutet, ab dem ersten Tag der öffentlichen Auflage müssen alle Baugesuche sowohl die bisherigen als auch die neu vorgesehenen Gesetzesgrundlagen einhalten. Seit dem Jahr 2014 ist das revidierte kantonale Planungs- und Baugesetz in Kraft und somit auch die Auflage der Vorwirkung. Diese wurden trotz verschiedenen Diskussionen auf politischer Ebene bisher nicht geändert. In der Zwischenzeit hat die Regelung bereits für rund 30 Luzerner Gemeinden Wirkung entfaltet, während diese ihre neuen Ortsplanungen aufgelegt haben.

Der Entscheid betreffend Vorwirkung Ja oder Nein liegt in der Kompetenz des Kantons. Eine Änderung der kantonalen Gesetzgebung würde gemäss Auskunft des kantonalen Rechtsdienstes bis zu zwei Jahre dauern, da die Verfahrensschritte «Ausarbeitung der Vorlage», «Vernehmlassung», «Auswertung der Vernehmlassung», «dreimalige Beratung in der Kommission» und «zweimalige Beratung im Kantonsrat» sowie die «Referendumsfrist» durchlaufen werden müssten.

2. Zur Forderung der Postulanten

Die Einschätzung, dass die Gemeinde Emmen wie auch viele andere Gemeinden davon profitieren, wenn die Vorwirkung aufgehoben würde, teilt der Gemeinderat nicht. Wäre dies der Fall, wäre eine solche Gesetzesänderung bereits früher erfolgt. Die Vorwirkung der Ortsplanung ist in den meisten Fällen erwünscht, da so die neuen, überarbeiteten und zeitgemässen Vorschriften bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt Gültigkeit erlangen. Durch die erste Lesung der Unterlagen im Einwohnerrat vor der öffentlichen Auflage können durch den Einwohnerrat ein zweites Mal - nach der Mitwirkung - Vorstellungen und Forderungen eingebracht und diskutiert werden. Es erlangen also diejenigen Vorschriften ab der öffentlichen Auflage eine Vorwirkung, die bereits im Einwohnerrat einen Konsens gefunden haben. Des Weiteren gilt in der Erarbeitung der neuen Ortsplanung Emmen, dass im Grundsatz nicht weniger Nutzung auf den einzelnen Parzellen möglich sein darf, aber in der Regel auch nicht viel mehr, ausser in den zentralen Gebieten. Dementsprechend wird auf den meisten Parzellen mit den beiden Gesetzen ungefähr gleich viel Nutzung realisiert werden können.

Dass mit der Vorwirkung die Bebaubarkeit von Parzellen «stark eingeschränkt» werden, wie die Postulanten geltend machen, kann im Einzelfall richtig sein. In Abwägung dazu, dass die neuen erwünschten Vorschriften bereits eine frühzeitige Gültigkeit erhalten, gewichtet der Gemeinderat den Nutzen der Vorwirkung höher.

Die Auflage der neuen Ortsplanung Emmen ist im 4. Quartal 2023 vorgesehen. Die Dauer einer Gesetzesänderung auf kantonaler Ebene beträgt gemäss Rechtsauskunft ca. zwei Jahre, wobei der Ausgang ungewiss wäre. Damit die Phase der doppelten Wirksamkeit von zwei Gesetzen möglichst kurz wird, hat sich der Gemeinderat seit Beginn der Revision dafür eingesetzt, dass die Ortsplanung im Dialog und in enger Anlehnung an den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Politik erarbeitet wird. Der frühzeitige Austausch bereits in der Erarbeitung des städtebaulichen Gesamtkonzepts und die breit angelegte Mitwirkung sollen dazu beitragen, dass die Anzahl der Einsprachen und damit die Verzögerung des Verfahrens so gering wie möglich gehalten werden.

3. Kosten

Die Kosten, die für die Erstellung eines Antrags zur Änderung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes anfallen würden, können nicht beziffert werden, werden sich aber in einem untergeordneten Rahmen bewegen. Ob im Verfahren weitere Kosten der Gemeinde Emmen auferlegt würden, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

4. Schlussfolgerung

Der Gemeinderat sieht die Problematik der doppelten Wirkung zweier gesetzlicher Grundlagen für die Übergangszeit zwischen öffentlicher Auflage und Rechtskraft der neuen Ortsplanung, schätzt diese aber als weniger kritisch ein als die Postulanten. Im Gegenteil beurteilt der Gemeinderat die Vorwirkung eher als positiven Effekt, da somit bereits frühzeitig die neuen zeitgemässen Vorschriften ihre Wirksamkeit entfalten. Offenbar hat schon bisher eine Mehrheit der Luzerner Gemeinden die Vorwirkung nicht in Frage gestellt, wodurch die Chancen auf Abschaffung der Vorwirkung als eher gering beurteilt werden. Zudem käme die Intervention auf kantonaler Ebene zu spät, da die Ortsplanungsrevision Emmen in zwei Jahren ohne Verzögerung bereits weiter fortgeschritten ist. Eine Verzögerung der Ortsplanungsrevision lehnt der Gemeinderat ab.

Der Gemeinderat beantragt deshalb die Ablehnung des Postulats.

Emmenbrücke, 19. Dezember 2022

Für den Gemeinderat

Ramona Gut-Rogger
Gemeindepräsidentin

Patrick Vogel
Gemeindeschreiber